VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI INFRASTRUKTURY**
(NR 402)
z dnia 24 września 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 402)

24 września 2015 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Żmijana (PO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację ministra infrastruktury i rozwoju w sprawie sposobu przeprowadzania postępowań przetargowych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad na wybór wykonawców na budowę dróg ekspresowych, współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020.

W posiedzeniu udział wzięli: **Rafał Nowak** dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wraz ze współpracownikami, **Janusz Laube** doradca w Najwyższej Izbie Kontroli, **Tomasz Rudnicki** p.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad wraz ze współpracownikami, **Janusz Rymsza** zastępca dyrektora Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, **Andrzej Roch Dobrucki** prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa wraz ze współpracownikami, **Barbara Dzieciuchowicz** prezes Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa, **Rafał Bałdys** wiceprezes Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa, **Andrzej Tracz** przewodniczący Sekcji Krajowej Drogownictwa NSZZ „Solidarność" wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wziął pracownik Kancelarii Sejmu: **Jolanta Misiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Otwieram posiedzenie sejmowej Komisji Infrastruktury. Witam panie i panów posłów. Dzisiejsze posiedzenie zostało zwołane w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, na wniosek grupy posłów. W tym przypadku była to grupa posłów z Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość.

Porządek dzienny posiedzenia przewiduje przedstawienie informacji ministra infrastruktury i rozwoju w sprawie sposobu przeprowadzania postępowań przetargowych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad na wybór wykonawców na budowę dróg ekspresowych, współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020.

Wysoka Komisjo, informuję, że w posiedzeniu biorą udział przedstawiciele resortu infrastruktury i rozwoju, przedstawiciele Generalnej Dyrekcji Dróg krajowych i Autostrad, Najwyższej Izby Kontroli oraz przedstawiciele organizacji pracodawców i pracobiorców. W imieniu prezydium i całej Komisji witam wszystkich państwa bardzo serdecznie. Jestem przekonany, że znajdujemy się we właściwym gronie, aby podjąć się rozpatrzenia tematu zaproponowanego w porządku dziennym posiedzenia.

Osobą upoważnioną przez wnioskodawców do przedstawienia treści wniosku jest pan przewodniczący Andrzej Adamczyk. Oddaję panu głos, panie pośle, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Adamczyk (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Szanowni państwo, jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to wniosek uzasadni pan poseł Jerzy Szmit.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo proszę. Decyzja w tej kwestii należy oczywiście do panów. Udzielam głosu panu posłowi Szmitowi.

Poseł Jerzy Szmit (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, znajdujemy się dziś w bardzo szczególnym momencie, zarówno jako Komisja Infrastruktury, ale także, w szerszym kontekście, jako cała branża budownictwa drogowego. Wkrótce skończymy tę kadencję Sejmu, a więc naturalnie zbliża się czas podsumowań. Powinniśmy pozostawić następcom pewne wskazówki do dalszej pracy i przedstawić im wnioski z tego, co nam się udało zrobić. Mam nadzieję, że nasz dorobek zostanie przynajmniej wzięty pod uwagę przez posłów nadchodzącej kadencji. Niewątpliwie zdobyta przez nas wiedza i doświadczenie powinny zostać wykorzystane w przyszłości.

Z drugiej strony, mamy w tej chwili początek procesu kontraktowania nowego unijnego budżetu. Na program budowy dróg krajowych jest przewidziana, w ciągu siedmiu najbliższych lat, kwota 104 mld zł. Mówimy zatem o gigantycznych nakładach i o planie, który w przypadku realizacji sprawi, że sytuacja w polskim transporcie drogowym poprawi się w sposób znaczący.

W związku z powyższym wydaje się z jednej strony, że mamy prawo podsumować dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie, ale również, i to przede wszystkim, mamy prawo zapytać, jakie wnioski zostały wyciągnięte przez instytucje i osoby odpowiedzialne za prowadzenie inwestycji drogowych z wielu trudnych przypadków, o których mieliśmy okazję dyskutować także na posiedzeniach naszej Komisji. Mamy pełne prawo zapytać o to, czy przypadkiem znowu nie będziemy stykali się z wieloma znanymi już problemami związanymi z wykonawcami, z podwykonawcami, z porzucaniem inwestycji i schodzeniem z placów budowy itd. Czy ponownie nie będzie miał kto dokończyć rozpoczętej budowy, a dodatkowo pojawią się gigantyczne problemy społeczne związane z tym, że ludzie, którzy realnie wykonali inwestycję, nie otrzymali za to należnego im wynagrodzenia?

Szanowni państwo, czas dzisiejszych obrad jest ograniczony, dlatego chcielibyśmy skoncentrować się w naszych rozważaniach na kilku obszarach. Postaram się krótko je określić. Według nas, powinny one stać się podstawą dzisiejszej debaty. Pierwsza sprawa, to kwestia kryterium najniższej ceny. Wielokrotnie, niemal przy każdej okazji, kiedy stykaliśmy się z pytaniem, a właściwie problemem, dlaczego wyłoniono takiego, a nie innego niewiarygodnego wykonawcę, słyszeliśmy tę samą odpowiedź: „ponieważ zaproponował on najlepszą ofertę, gdyż podał najniższą cenę”. Aby zapobiec tego typu sytuacjom, Sejm obecnej kadencji wprowadził zmiany w prawie zamówień publicznych. Zamawiający zostali zobowiązani, żeby nie tylko kryterium najniższej ceny było decydujące przy rozstrzyganiu przetargów, ale żeby również wprowadzono inne kryteria. Rzeczywiście, tak się stało, ale jeśli zauważymy, że kryteria pozacenowe stanowią 5%, to nawet jeśli będą dwa lub trzy, to cena nadal pozostaje decydującym wyznacznikiem przy wyborze wykonawcy. W związku z tym stawiamy pytanie: czy taka sytuacja będzie utrzymana? Czy główny polski zamawiający w tym zakresie, tzn. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, zamierza kontynuować wcześniejszą politykę w tym obszarze? Czy może planujecie państwo dokonać pewnych zmian w obowiązujących procedurach?

Druga kwestia, która nas jako wnioskodawców interesuje, dotyczy tego, czy nadal będzie obowiązywała koncepcja, która była stosowana bardzo często, tzn. działania na zasadzie „projektuj i wybuduj”? Chodzi o zlecanie jednemu wykonawcy całości inwestycji, całości przedsięwzięcia, co powodowało, zwracaliśmy na to uwagę wielokrotnie, zdjęcie z zamawiającego odpowiedzialności za cały proces inwestycyjny, a oprócz tego pozbawiało go możliwości weryfikacji realizowanego przedsięwzięcia.

Kolejny temat, jaki chcielibyśmy dziś poruszyć, to sprawa weryfikacji potencjału wykonawców. Chodzi nam o sytuacje, kiedy przetargi wygrywają firmy bez odpowiedniego zaplecza i potencjału. Ich moce wykonawcze są poświadczane jedynie poprzez składane oświadczenia i deklaracje. Nierzadko, już po wygraniu przetargów takie firmy ogłaszają swoje własne konkursy na podwykonawców. Jako zasada, takie działanie nie jest oczywiście niczym zdrożnym, ale jeśli firma poszukuje podwykonawców na 90% lub nawet 95% prac, to taka sytuacja nie jest chyba właściwa. Czy możemy oczekiwać, że procedura dotycząca weryfikacji wykonawców zostanie zmieniona i faktycznie prze-

targi będą wygrywały przedsiębiorstwa, która posiadają realne możliwości przeprowadzenia danej inwestycji?

Następna sprawa, którą chcielibyśmy wyjaśnić, to stosowanie klauzul społecznych. W tym zakresie w prawie zamówień publicznych już nastąpiła zmiana. Chodzi o wprowadzenie obowiązku stosowania realnych cen pracy. Koszt pracy nie jest decydującym czynnikiem cenotwórczym w budownictwie drogowym, ale stanowi jego istotny składnik, to po pierwsze, a po drugie ma znaczenie ze względu na stosunki społeczne. Jeśli konkurencja ma polegać na tym, że wykonawcy nadal będą obniżać koszty pracy i nadal nie będą respektować najniższego wynagrodzenia, ani uwzględniać kosztów ubezpieczeń, to wiemy, do czego to w efekcie prowadzi. Znamy doskonale tego typy historie. Nie chcę dziś już do nich powracać, ale poproszę o odpowiedź, na ile stosowanie tzw. klauzul społecznych będzie konsekwentnie wymagane i stosowane w procedurach przetargowych?

Kolejna sprawa, nurtująca nas od długiego czasu, to relacje z podwykonawcami. Nie chcę teraz przypominać doświadczeń Komisji w tej kwestii, ale z zainteresowaniem wysłuchamy odpowiedzi na pytanie, jak zostały uregulowane stosunki z podwykonawcami? Oprócz tego, ważne jest także, jak są uregulowane stosunki z wykonawcami? Wiemy, że na ten temat toczyły się dyskusje. Czy wreszcie te stosunki będą opierały się na rozumnych i partnerskich relacjach pomiędzy zamawiającym a branżą? Czego możemy się w tym zakresie spodziewać?

I ostatnia kwestia, czyli regulacje dotyczące szeroko rozumianych norm i przepisów określających wykonywanie inwestycji drogowych. Jako przykłady można podać sprawę ekranów dźwiękochłonnych, przejść dla zwierząt itd. Chodzi o szereg bardzo różnych parametrów, które definiują i określają koszty inwestycji, to z jednej z strony, a z drugiej wymagają konkretnego doświadczenia i możliwości wykonawczych.

Myślę, że nasza dzisiejsza dyskusja powinna koncentrować się wokół tych właśnie problemów. Prosimy, jako wnioskodawcy, o odniesienie się do przedstawionych kwestii przedstawicieli zainteresowanych instytucji i organów.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć i jeszcze raz podkreślić, że dziś znajdujemy się w sytuacji, iż możemy podejmować różne decyzje, które przyniosą konsekwencje w całym horyzoncie czasowym budżetu, o jakim teraz rozmawiamy. Mówimy o 100 mld zł, które mogą zostać wykorzystane lepiej lub gorzej. Nam chodzi o to, i myślę, że taka jest wola całej Komisji, aby te pieniądze spożytkować możliwie jak najlepiej. Taka intencja przyświecała idei zwołania dzisiejszego posiedzenia. Prosimy o odniesienie się do przedstawionych problemów zgodnie z zaproponowaną systematyką. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję panu posłowi. O zabranie głosu proszę przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Kto z państwa będzie mówił? Pan dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad? Bardzo proszę. Przypominam, że może pan swobodnie dysponować swoimi współpracownikami z poszczególnych jednostek organizacyjnych, jeśli chodzi o udzielanie głosu i odniesienie się do poruszonych zagadnień, w szczególności mam na myśli osoby reprezentujące Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Rafał Nowak:

Dzień dobry państwu, Rafał Nowak, dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad. Pozwolę sobie powiedzieć kilka słów tytułem wstępu, a później przekażę głos panom z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Zacznę od tego, że poinformuję Wysoką Komisję, na jakim etapie realizacji nowego programu budowy dróg krajowych znajdujemy się obecnie, w odniesieniu do przetargów, które stanowią główny temat posiedzenia Komisji. W dniu 8 września br. Rada Ministrów przyjęła program budowy dróg krajowych. Jest to program z perspektywą czasową do 2025 r.

Odnosząc się do kwestii związanych z procedurami przetargowymi chcę poinformować, że obecnie, dla 126 odcinków realizacyjnych o łącznej długości 3714 km zostały

ogłoszone przetargi. De facto stanowi to 56% całości limitu przeznaczonego na program, tj. 107 mld zł.

Jeżeli chodzi o zawarte umowy i zaangażowanie tego limitu, to wynosi ono 18 mld zł, co stanowi 16,8% całości. Mam na myśli wspomniane wcześniej 107 mld zł. Przetargowe postępowania toczą się dla 179 odcinków o łącznej długości 1086 km. Ich łączna wartość to ok. 40 mld zł, co stanowi 37,3% całości środków, czyli owych 107 mld zł.

W bieżącym roku planujemy jeszcze podpisać kolejne umowy o łącznej wartości ok. 12 mld zł. Nie będę w tym miejscu wymieniał odcinków dróg. Poproszę o uzupełnienie tej kwestii przez przedstawiciela GDDKiA. Umowy, które będą podpisane jeszcze w tym roku, stanowią ok. 12% limitu finansowego, jakim dysponujemy w ramach programu budowy dróg krajowych.

Poza przytoczonymi danymi statystycznymi chciałbym jeszcze podzielić się z państwem jedną refleksją. Ogólnym założeniem programu budowy dróg krajowych, zarówno poprzedniego, jak i obecnego, jest to, iż każda inwestycja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej. Jest to niezwykle istotne kryterium, jeśli spojrzy się na kierowanie do realizacji kolejnych odcinków drogowych, ponieważ wiążą się z nim konkretne obowiązki zarówno dla kraju członkowskiego, jak i dla inwestora, którym w naszym przypadku jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, jak i dla każdego innego beneficjenta unijnych środków. Chodzi o to, że unijne fundusze musimy wykorzystać w określonym czasie, rozliczyć się z nich z Komisją Europejską i wydatkować je zgodnie z prawem polskim i unijnym, przy założeniu, że nasze przepisy są dostosowane do przepisów unijnych. Jeśli po wykonaniu zadania inwestycyjnego nie rozliczymy się we właściwy sposób z unijnych pieniędzy, nie otrzymamy refundacji części wydatków poniesionych na budowę dróg. Ta okoliczność jest niezwykle istotna i musimy o niej pamiętać.

Byłoby nam dużo łatwiej funkcjonować, gdybyśmy dysponowali wyłącznie środkami krajowymi i nie musieli dokonywać całego szeregu formalnych czynności, do których obecnie jesteśmy zobligowani, bo wymaga tego od nas rozliczenie środków unijnych. Wszystko odbywa się na dodatek w dość trudnym reżimie, ponieważ mamy ograniczony czas, w którym pieniądze z Unii musimy rozliczyć. Nie możemy sobie pozwolić na jakiekolwiek opóźnienia w realizacji inwestycji. Przedsięwzięcia muszą być perfekcyjnie realizowane, ponieważ wielokrotnie podlegają kontroli ze strony służb Komisji Europejskiej lub Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

To wszystko, co chciałem państwu przekazać tytułem wstępu. Bardzo dziękuję za uwagę. Oddaję głos przedstawicielom Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuje przedstawicielowi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. O zabranie głosu proszę pana Tomasza Rudnickiego, szefa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, szanowni państwo, pan dyrektor Nowak podał kilka danych statystycznych. Postaram się uzupełnić jego wypowiedź i wprowadzić państwa w zagadnienia merytoryczne związane z postępowaniami przetargowymi w związku z nowym programem inwestycyjnym. Postaram się – na przykładzie konkretnych danych i wielkości – pokazać państwu, w jakim miejscu się obecnie znajdujemy.

Jeśli chodzi o podpisane umowy, to obejmują one ponad 600 km dróg. Są to 44 odcinki o wartości ponad 22 mld zł. Do końca października 2015 r. zamierzamy podpisać kolejnych 25 umów, w związku z czym łączna wartość inwestycji wzrośnie.

Jeżeli chodzi o przetargi, to zostały one ogłoszone, znajdują się w toku lub zostaną ogłoszone do końca października br., na łączną długość 1500 km dróg, zgodnie z decyzją ministra finansów i wydaną zgodą na ogłoszenie przetargów. W sumie jest to ponad 120 dodatkowych postępowań o łącznej wartości przekraczającej kwotę 60 mld zł.

Jak widać, w końcu października znajdziemy się w sytuacji, kiedy środki finansowe zaangażowane w ramach nowego programu budowy dróg, włącznie z umowami podpi-

sanymi i ogłoszonymi, osiągną poziom ok. 80 mld zł. Jeśli chodzi o ilość postępowań, to na razie mamy ich 126 na łączną długość 1700 km, o wartości 60 mld zł. Powiedział o tym pan dyrektor Nowak. Podobnie, jeśli chodzi o kwestie umów. Warto jednak powiedzieć, w jakim stopniu, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom branży, były ogłaszane wspomniane przetargi. Stało się tak dzięki załącznikowi nr 5 i 6 do Programu 11.15. W roku 2013 GDDKiA ogłosiła ponad 16 przetargów na 200 km dróg. W roku 2014 było to 29 przetargów na ok. 500 km, a w 2015 r., do dnia dzisiejszego, 34 przetargi na 422 km. Jeśli chodzi o umowy, jakie są planowane do podpisania w tej perspektywie, to wymienię tylko najważniejsze z nich: A1 – Pyrzowice do końca obwodnicy Częstochowy, południowa obwodnica Warszawy – trzy odcinki, Legnica – Lubawka jedno zadanie, Sulechów – Nowa Sól dwa zadania, Bydgoszcz – Mielno siedem odcinków, Szczecin – Koszalin pięć odcinków, Gdańsk – Elbląg, a dokładnie odcinek Koszwały –Elbląg dwa odcinki, S17 Kurów – Garwolin dwa odcinki i wreszcie obwodnica Suwałk.

Jeśli chodzi o postępowania, które będą wszczynane lub są już wszczynane w okresie wrzesień–październik 2015 r., to są to: autostrada A2 odcinek od węzła Lubelska do Mińska Mazowieckiego dwa odcinki, S6 Koszalin – Słupsk trzy odcinki, S6 Słupsk – Gdańsk cztery odcinki, S1 Pyrzowice – Podwarpie trzeci etap jeden odcinek, S3 A6 Kijewo – Rzęśnica dwa odcinki, S3 do końca obwodnicy Brzozowa dwa odcinki i obwodnice: Kobylanki, Morzyczyna, Zieleniewa, Stalowej Woli, Niska, Dąbrowy Tarnowskiej, Iłży, Tomaszowa Lubelskiego, Nowego Miasta Lubawskiego, Legionowa i Inowrocławia.

Jeżeli chodzi o czas trwania postępowań przetargowych, to w ramach bieżącej perspektywy wnosi on średnio 16 miesięcy. Składa się z pierwszego etapu, kiedy badamy potencjał wykonawców, trwa to 9 miesięcy, i z drugiego etapu, który trwa ok. 8 miesięcy. Jeśli chodzi o średnią liczbę składanych wniosków, to wynosi ona 19,1, a średnia liczba ofert składanych przez wykonawców 7,6. Jest to ważna informacja z punktu widzenia konkurencyjności postępowań prowadzonych przez GDDKiA, ponieważ średnia ofert rynku wynosi 4,5. Średnia liczba ofert w stosunku do wniosków wynosi 40%.

Klika zdań na temat konsorcjów. To również bardzo ważne informacje, ponieważ po minionej perspektywie finansowej zmienił się układ w konsorcjach startujących w przetargach ogłaszanych przez GDDKiA. W 61% naszych przetargów mamy konsorcja składające się najwyżej z dwóch podmiotów. Cztery lub pięć podmiotów tworzy konsorcja startujące tylko w przypadku 10% naszych przetargów. Świadczy to o tym, że firmy wyspecjalizowały się w prowadzonej działalności, nabrały doświadczenia i startują samodzielnie w przetargach. Ogólnie rzecz biorąc, złożono 142 wnioski. Jeśli chodzi o firmy zagraniczne, to na podaną liczbę 142 wniosków 54 pochodziło od podmiotów zagranicznych, co stanowiło 38%. Pokazuje to, że 62% wniosków, czyli ponad 80, zostało złożonych przez firmy polskie.

Warto przedstawić także dane dotycząc wykonawców. Złożyli oni 93 oferty. 31 spośród nich pochodzi od firm zagranicznych, a 62 oferty napłynęły od polskich firm. Jeśli chodzi o firmy zagraniczne, to 2 pochodzą z Austrii, 1 z Azerbejdżanu, 6 z Czech, 6 z Hiszpanii, 4 z Niemiec, 1 z Portugalii, 1 z Turcji, 1 z Ukrainy i 9 z Włoch. Patrząc na ranking wykonawców według portfela ich zamówień i wielkości zawartych umów, widzimy, że układa się on w następującej kolejności. Pod względem największej liczby zawartych umów i złożonych ofert na czele rankingu znajdują się, w kolejności: Budimex, Strabag Infrastruktura, Dragados i Astaldi. Średnio licząc, do jednego postępowania otrzymujemy ponad 512 pytań. Średnie ceny uzyskiwane w różnych postępowaniach przetargowych sięgają ok. 77% wstępnego kosztorysu i jest to wyższy wskaźnik niż w poprzedniej perspektywie. Wynoszą one: dla autostrad średnio 39 mln zł, dla dróg ekspresowych 35 ml zł, a dla obwodnic 23 mln zł.

Kilka słów na temat kryteriów. W 9% przetargów cena stanowiła 90% kryterium wyboru, a jakość 10%. W 89% postępowań cena wynosiła 90%, gwarancja jakości 5%, termin realizacji 5%. W przypadku 1% cena to 90%, a termin realizacji 10%.

Ważna jest jeszcze informacja o zgodności postępowania w sprawie zamówień publicznych realizowanych w GDDKiA z ustawą o zamówieniach publicznych. Każde postępowanie podlega kontroli ze strony prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Na 57 prze-

prowadzonych kontroli w 54 przypadkach nie stwierdzono żadnych naruszeń. Stanowi to aż 95%. Średni czas kontroli wynosił 30 dni.

Jeśli chodzi o odwołania do KIO lub skargi do sądu, to w 2013 r. było 21 odwołań, w 2014 r. 23 odwołania, a w 2015 r. zanotowaliśmy ich 28. Jeżeli chodzi o liczbę odwołań uwzględnionych przez Krajową Izbę Odwoławczą, do których GDDKiA się zastosowała, to w ujęciu procentowym było ich 16%. W pozostałych przypadkach, tj. w 86% odwołań, zostały one oddalone, umorzone lub je wycofano i nie wszczynano postępowania.

Uzupełniając dane statystyczne, chciałbym powiedzieć kilka zdań na temat być może najważniejszej kwestii. Myślę, że uspokoi to nieco emocje, jeśli chodzi o nową perspektywę finansową. Szanowni państwo, Generalna Dyrekcja Dróg Karowych i Autostrad wyciągnęła wnioski z minionej perspektywy. Co było dla nas największym zaskoczeniem? Nie liczba przetargów, nie długość wybudowanych dróg ani ich jakość, jak możemy usłyszeć w różnych ocenach i opiniach, ale to, co się stało z podwykonawcami, usługodawcami i dostawcami. GDDKiA sama wprowadziła zapis, jest to subklauzula 4.4, która w sposób szczególny chroni podwykonawców i dostawców wszelkich usług na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zostało to potwierdzone w grudniu 2013 r. przez nową ustawę – Prawo zamówień publicznych. Nie będę omawiał całości tego zagadnienia, ale przedstawię państwu, do czego klauzula 4.4 zobowiązuje generalnego wykonawcę, czyli w jaki sposób dbamy o ochronę podwykonawców, dostawców i usługodawców.

Po pierwsze, wykonawca jest zobowiązany do terminowego płacenia podwykonawcom. W praktyce oznacza to, że wykonawca nie otrzyma żadnej płatności, jeśli podwykonawcy nie potwierdzą, że za wykonane przez nich roboty została uiszczona stosowna należność. Poza tym, nieterminowe regulowanie zobowiązań upoważnia zamawiającego do zapłaty po potrąceniu z bieżącej płatności lub z gwarancji bankowej na rzecz podwykonawcy. Opisana procedura żądania wyjaśnień od wykonawcy w sprawie braku płatności, w sytuacji kiedy nie ma płatności choćby tylko dla jednego podwykonawcy, usługodawcy lub dostawcy, co jest automatycznie rejestrowane przez inżyniera kontraktu i wprowadzane do bazy danych GDDKiA sprawia, że wykonawca musi wyjaśnić sprawę w ciągu kilku dni. W innym przypadku nie uzyska oczekiwanych płatności. Ochroną otaczamy podwykonawców, ale także usługodawców i dostawców, a więc znacznie szerzej niż ujmuje to Kodeks cywilny.

Wskazany jest katalog zapisów. Jest on uzgodniony z Ogólnopolską Izbą Drogownictwa. Będzie on sukcesywnie rozszerzany. Obejmuje on regulacje, jakie nie mogą znaleźć się w umowach z podwykonawcami. Tego rodzaju zapisów GDDKiA nie będzie w żadnym przypadku akceptowała. Trzeba jednak pamiętać, że istnieje prawo gwarantujące swobodę zawierania umów. Oznacza ono, że GDDKiA nie może zbyt głęboko ingerować w tę materię. Mimo to, przy akceptacji branży pewne elementy będziemy skutecznie eliminować. Mam w tym miejscu na myśli, m.in. subklauzulę 14.3, czyli obowiązek dołączenia do każdego rozliczenia pisemnych oświadczeń podwykonawców o tym, że zobowiązania wobec nich zostały uregulowane. Odnosi się to do każdej faktury. Jest także subklauzula 14.6, która mówi, że brak oświadczeń od podwykonawców oznacza brak podstaw do wystawienia faktury, a docelowo do zapłaty.

Pan poseł Szmit poruszył także kwestie dotyczące zasady „projektuj i buduj", systemu realizacji inwestycji i czasu jej trwania. Szanowni państwo, wyciągając wnioski z poprzedniej perspektywy finansowej, a do jednej umowy jest ponad 80 punktów, przytoczę kilka zapisów, które w naszym odczuciu, jeśli chodzi o dialog z branżą posiadają olbrzymi wpływ na zlecenie kontraktu.

Po pierwsze, zdefiniowaliśmy koszt. Uznaliśmy, że jest to stała wartość. W przypadku wydłużenia kontraktu za każdy dzień zwłoki będziemy ryczałtowo rozliczać się z wykonawcą i z podwykonawcami. Szacunkowo można powiedzieć, że jest to ok. 1 mln zł za każdy miesiąc wydłużenia czasu realizacji inwestycji, przy wartości kontraktu ok. 500 mln zł. W poprzedniej perspektywie udowodnienie kosztów poniesionych przez wykonawcę leżało po stronie wykonawcy. Musiał on udokumentować listę płac, koszty wynajmu sprzętu, baraków, urządzeń itd. Obecnie przyjmujemy, że rozliczenie będzie miało charakter ryczałtowy.

Czas na ukończenie inwestycji. W tym zakresie wprowadziliśmy dłuższy okres realizacji, wyłączyliśmy okresy zimowe i skróciliśmy odcinki realizacyjne. To wszystko są postulaty częściowo płynące ze środowiska branżowego, a częściowo z naszych własnych doświadczeń. To klauzula 8.2.

Klauzula 8.14 znajduje się we wszystkich nowych kontraktach, które opiewają na 80 mld zł. Niedotrzymanie kamienia milowego, czyli bardzo ważnego elementu poza elementami rzeczowymi, takimi jak węzeł, w przypadku dotrzymania czasu na ukończenie nie pociągnie za sobą kary. A zatem, jeśli wykonawca zakończy kontrakt w terminie, a nie osiągnął wcześniej kamieni milowych, zostanie mu to anulowane.

Wprowadziliśmy także zapis o waloryzacji na podstawie wskaźników GUS. Nasze doświadczenie pokazuje, że powinien to być wskaźnik waloryzacji w wysokości 1%, bo tak wynika z wcześniejszych kontraktów. Jeżeli jednak uzyskamy informację o jakimś innym mechanizmie, sposobie lub matematycznym wyliczeniu, które będzie dla nas akceptowalne możemy oczywiście poziom waloryzacji zmienić. Istotne jest jednak to, że waloryzacja działa zarówno w górę, jak i w dół. Jeżeli ceny rosną, to gwarantujemy wykonawcom ochronę do 1% wartości kontraktu. Przy kwocie rzędu 500 mln zł będzie to 5 mln zł. W przypadku, kiedy ceny drastycznie spadną, a przynajmniej takie informacje mamy obecnie z rynku, nie obniżamy wynagrodzenia wykonawcy, ale wykorzystujemy 1% zabezpieczenia.

Wprowadziliśmy także płatność zaliczkową. Obecnie jest to 10%. W systemie „projektuj i buduj" 1% na prace projektowe dla projektanta, a kiedy zaczyna się etap realizacji 10%. W przypadku kontraktu na S7 dwaj wykonawcy wystąpili z wnioskiem o natychmiastową zaliczkę. 10% od kwoty ponad 2 mld zł daje nam ponad 200 mln zł zaliczki. Zostanie im ona wypłacona na pierwszy okres realizacji kontraktu. Rozliczenie zaliczki odbędzie się po upływie połowy okresu realizacji, wprost proporcjonalnie do dochodów osiąganych przez wykonawcę.

Wprowadziliśmy także zapis dotyczący płatności za materiały. Jest to klauzula 14.5. Oznacza ona, że zamawiający zapłaci za materiały zgromadzone na placu budowy, które służą do realizacji kontraktu, jak również za materiały znajdujące się na placach składowych, uzgodnionych z inżynierem. Jeśli np. mamy konstrukcję stalową wytwarzaną w miejscu odległym od realizacji kontraktu o 300 km i musi być ona tam wykonywana z powodów czysto technologicznych przez okres od sześciu do ośmiu miesięcy, to jeśli nasz inżynier kontraktu, na wniosek wykonawcy potwierdzi, że faktycznie ta konstrukcja jest wykonywana w tej konkretnej firmie płatność na rzecz wykonawcy zostanie dokonana.

Zareagowaliśmy na brak płynności generalnych wykonawców i podwykonawców, wprowadzając bardzo elastyczne rozwiązanie w postaci tzw. płatności częściowych. Możemy i będziemy płacić częściej niż raz w miesiącu i nie zawsze będą to kwoty minimalne. Jeżeli np. kontrakt mówi, że kwota minimalna to ok. 15 mln zł w danym przerobie, a wykonawca zwróci się do nas z dwoma fakturami na kwoty po 5 mln z ł w odstępie dwóch tygodni, to płatności otrzyma po wcześniejszym potwierdzeniu przez inżyniera kontraktu. W poprzedniej perspektywie obowiązywał miesięczny system płatności. W perspektywie bieżącej można mówić o systemie tygodniowym. Czy ten termin można jeszcze bardziej skrócić? Pewnie tak, ale wykonawcy tego nie chcą, ponieważ technicznie nie są w stanie przygotować w tydzień stosownych dokumentów.

Szanowni państwo, do wszystkich kontraktów wprowadziliśmy jednolite PFU. Co to takiego jest to PFU? Jest to program funkcjonalno-użytkowy, czyli wymagania funkcjonalne, zakresy, które określają wymagania GDDKiA. Oznacza to, że wprowadzone zapisy rozumie się dość szeroko. Na przykład, w przypadku przepustów dopuszczamy każdy rodzaj materiałów, z którego mogą być wykonane. Można je zatem zrobić na mokro, z dostarczonych prefabrykatów na plac budowy, z betonu, ze stali lub z tworzywa sztucznego. Jeżeli na rynku pojawi się inny materiał, innowacyjny i posiadający stosowne atesty i aprobatę Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, odpowiednia korekta w PFU zostanie wprowadzona. Ostatni przykład w tym zakresie to słupy oświetleniowe wykonane z tworzyw sztucznych.

Kolejny element PFU to możliwość zmiany niwelety. Dość często ta kwestia była podnoszona ze strony wykonawców. Modyfikacja założeń projektowych bez możliwości ruszenia niwelety i jej zmiany była niezwykle skomplikowana. Dla wyjaśnienia podam, że niweleta to linia wysokościowa drogi. Dostosowanie w tym zakresie rozwiązań projektowych stanowiło warunek niezmienności decyzji środowiskowej. W jednym z realizowanych kontraktów, nie będę już wymieniał, jaki to kontrakt, wykonawca mógł w czasie realizacji obniżyć niweletę z nasypów 2-3 metrowych do poziomu -3 m w stosunku do stanu istniejącego. Dzięki temu nie musiał budować ekranów.

Kwestia geologii. Jest ona przekazana wykonawcy jako dokument wiążący. Stanowi to ryzyko GDDKiA. Jeżeli okaże się, że są błędy, to konsekwencje nas obciążą.

Szanowni państwo, często mówi się o rozkładzie ryzyk, jaki występuje pomiędzy GDDKiA i wykonawcami. Najważniejszym ryzykiem jest to, że posiadamy pieniądze zabezpieczone na płatności. Jest to ryzyko rzadko ponoszone, ale należy pamiętać, że GDDKiA, jako organ Skarbu Państwa, tego rodzaju ryzyko ponosi. Podpisując umowę, zabezpieczamy jednocześnie jej finansowanie.

Jakie są inne ryzyka po stronie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad? Przede wszystkim błędy projektowe. Jeśli takie błędy wystąpią, a inżynier je potwierdzi, poniesiemy ich ryzyko, jako ryzyko własne. Poza tym, błędy w wymaganiach zamawiającego, o ile zostały takie sprecyzowane na etapie zamówienia bądź podczas pytań i odpowiedzi. Bardzo ważnym ryzykiem po stronie GDDKiA jest, jak wspominałem, geologia, czyli wszystko, co znajduje się w ziemi, archeologia i brak dostępu do placu budowy, bądź wyjątkowo niekorzystne warunki atmosferyczne.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym w tym momencie przekazać głos mojemu zastępcy, panu dyrektorowi Łukaszowi Lendnerowi, który w sposób ogólny postara się odnieść do uzasadnienia posłów wnioskodawców. Jeśli pojawią się szczegółowe pytania, jesteśmy oczywiście do dyspozycji i będziemy na nie państwu na bieżąco odpowiadać.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Oczywiście, panie dyrektorze. Nie mam nic przeciwko i nie mogę mieć, ponieważ w tej części posiedzenia, kiedy pan referuje sprawę to pan decyduje, kto z pańskich współpracowników i o czym będzie mówił. Bardzo proszę o zabranie głosu zastępcę szefa GDDKiA.

Zastępca dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Łukasz Lendner:

Dziękuję, panie przewodniczący. Nazywam się Łukasz Lendner, jestem zastępcą generalnego dyrektora. Rozumiem, że całą dyskusję będziemy toczyć w ramach sześciu punktów, które zostały przedstawione na początku posiedzenia, dlatego teraz chciałbym jedynie uporządkować niektóre kwestie. Do części ze wspomnianych sześciu punktów pan dyrektor Rudnicki nawiązał w swoim wystąpieniu, natomiast teraz przedstawię wobec nich stanowisko Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Pierwszy punkt dotyczył kryterium najniższej ceny. Jak wskazano na początku, obecnie wszystkie postępowania przetargowe prowadzone przez GDDKiA oparte są także na kryteriach pozacenowych. Obejmują one również czas realizacji i gwarancję jakości. Można z całą odpowiedzialnością powiedzieć, że 100% organizowanych przez nas przetargów kieruje się wymienionymi czynnikami. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że obecnie na kryterium najniższej ceny należy mieć nieco inne spojrzenie niż wcześniej. Ta uwaga dotyczy wszystkich obecnie realizowanych przez nas projektów, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje w systemie „projektuj i buduj". W tych kontraktach wykonawcy nie realizują obecnie tylko prac za cenę, jaką złożyli, ale także zawierają w nich pewne rozwiązania techniczne będące odpowiedzią na nasze oferty. Te rozwiązania techniczne posiadają olbrzymią wagę, ponieważ jest to zwykle innowacyjny pomysł wykonawców na realizację podpisanego kontraktu. Pozwala to na składanie ofert odbiegających od naszych wartości szacunkowych.

Wartości szacunkowe, jakie przygotowujemy obecnie, znajdują się mniej więcej pośrodku wymagań optymalnych. Jak wiadomo, mamy wymagania minimalne i maksymalne, które znajdują się w specyfikacjach technicznych. Nasze szacunki plasujemy gdzieś pośrodku, natomiast wykonawcy mogą składać oferty na podstawie naszego

PFU, przyjmując różnego rodzaju rozwiązania technologiczne. Jako przykład podam skończony przed tygodniem, z sukcesem, remont mostu im. Grota-Roweckiego. Przed trzema lata pojawiały się zarzuty, że wykonawca proponuje rażąco niską cenę, że nie da rady wykonać kontraktu za 780 mln zł. Zwracam uwagę, że niektóre firmy uważały, że minimalna kwota, za jaką można wykonać zlecone prace to aż 1,7 mld zł. Jak to się zatem stało, że wykonawca dał radę wykonać remont za pierwotnie zaproponowana cenę i na dodatek zakończył prace miesiąc przed wyznaczonym terminie? Sekret tkwił w tym, że nie wykorzystał dwóch podpór nurtowych w Wiśle. Wymagały one określonego czasu budowy, a wszyscy inni oferenci wykazywali w swoich projektach ich wykonanie. Wybrany wykonawca posłużył się metodą sprężenia. Polegało to na tym, że sprężył obiekt mostowy, w jego trakcie dołożył elementy stalowe i wykonał całą potrzebną konstrukcję obiektu mostowego. W ten sposób zredukował koszty o znaczne kwoty, których wymagałoby wybudowanie podpór nurtowych, a oprócz tego skrócił czas realizacji przedsięwzięcia. Zastosowana technologia pozwoliła skrócić prace o ok. 7 miesięcy. Podany przykład pokazuje, że kiedy rozstrzygamy, czy cena jest rażąco niska, warto wziąć pod uwagę, że wykonawcy realizują w większości naszych postępowań swoją innowacyjną technologię, która może całkowicie zmienić koszty wykonywanych prac. Należy o tym pamiętać.

Dodatkowo, ale o tym już wspominał dyrektor Rudnicki, ograniczyliśmy ryzyka. Podzieliliśmy się nimi z wykonawcami, dzięki czemu mają oni teraz łatwiejsze zadanie. Wiele z tych ryzyk, np. związanych z geologią lub ewentualnymi kosztami w przypadku przedłużenia kontraktu, jest określonych w samym kontrakcie. Dzięki temu wykonawcy mogą schodzić z cen w swoich ofertach, gdyż są w stanie jasno i klarownie ocenić ryzyko własne. Jak wiadomo, każdy kontrakt i realizacja projektu to swoiste ryzyko. To były uwagi odnośnie do punktu pierwszego.

Punkt drugi dotyczył procesu inwestycyjnego. Pytanie brzmiało, czy wszystko będziemy realizować w ramach schematu „projektuj i buduj" i tym samym pozbywamy się odpowiedzialności za dokumentację projektową? Po pierwsze, od razu mówię, że tak nie jest. Nadal odpowiadamy w pełni za dokumentacje projektowa, którą wykonują projektanci pod nadzorem wykonawcy. Faktycznie, projektant jest pod opieką wykonawcy, ale wszystko dzieje się na naszą odpowiedzialność. To na nasz wniosek projektant składa wniosek do wojewody. Dokumentacja musi być przez nas zweryfikowana. Błędy, jakie pojawią się w dokumentacji projektowej, są oczywiście ryzykiem wykonawcy, ale jeśli będą miały one charakter proceduralny, to stanowią już ryzyko zamawiającego. Musimy także wspólnie z wykonawcą zweryfikować dokumentację, aby móc dotrzymać terminów kontraktowych. Nie jest więc tak, że pozbywamy się odpowiedzialności za dokumentację projektową. Powiedziałbym nawet, że najważniejsze dokumenty w procesie inwestycyjnym pozostają wciąż w naszej gestii.

Nie zapominajmy, że proces inwestycyjny to nie tylko projekt budowlany i budowa. Żeby przygotować projekt budowlany, około trzech lat wcześniej musimy wybrać korytarz danej inwestycji i przygotować najważniejszy obecnie dokument, czyli decyzję środowiskową. To ona waży i decyduje o przebiegu drogi, o rozwiązaniach funkcjonalnych dla danej inwestycji itd. Jest to zatem dokument kluczowy i pozostaje on w naszej gestii. Nie oddajemy go wykonawcy. Ten etap inwestycji bierzemy na siebie, a jest to kamień milowy dla każdego naszego przedsięwzięcia. Jeżeli mamy decyzję środowiskową, to jest to dla nas przynajmniej połowa sukcesu.

Czy wszystkie inwestycje będziemy realizować w ramach „projektuj i buduj"? Nie, nie będziemy tak robić. Zresztą już w chwili obecnej nie wszystkie inwestycje są realizowane w tym systemie. Dostrzegamy jednak duże zalety tego systemu. Wykonawcy chcą aktualnie realizować inwestycje w tym trybie. Dlaczego? Ponieważ mogą stosować własne, innowacyjne rozwiązania. Nie wiążemy się bowiem zbyt mocno prawem zamówień publicznych.

Jako przykład podam, że w poprzedniej perspektywie dochodziło do paradoksalnych sytuacji. Jeśli np. przewidywaliśmy wzmocnienie gruntów palami wierconymi, a wykonawca zgłosił się do nas i powiedział, że obok budowy ma fabrykę i chciałby zamienić wzmocnienie na pale prefabrykowane, bo tak będzie korzystniej logistycznie i cenowo,

dlatego chciałby zmienić cenę kontraktu, gdyż zamieni pale wiercone na wbijane, to niestety, ale działając w systemie tradycyjnym musieliśmy mu odmówić. Tracił na tym zarówno wykonawca, jak i my. Ponieważ wykonawcy ponosili ryzyko związane z brakiem możliwości zmian w kontrakcie, w naturalny sposób musieli podnosić ceny, gdyż kalkulowali ryzyko poniesienia dodatkowych kosztów. Dzisiaj mówimy wykonawcy tak: masz wzmocnić podłoże, a czy zrobisz to przy pomocy wymiany gruntu, czy przy pomocy pali wierconych czy wbijanych – nas to nie interesuje. Wybierz najtańszą i najbardziej odpowiadającą ci technologię tak, aby funkcjonalnie nie zmienił się wskaźnik gruntu, na którym posadowisz naszą drogę. Masz osiągnąć zamierzony efekt i wolno ci w tym celu stosować różnego typu rozwiązania.

Wiemy, że ceny materiałów na rynku są ruchome. Trudno jest nam zatem przewidzieć na trzy lub cztery lata do przodu, ile co będzie wówczas kosztowało. Z tego powodu w naszym kosztorysie wstępnym, z którego później jesteśmy rozliczani, odnosimy nasze ceny do ofert wykonawców. Co jednak zmieniliśmy? Odrobiliśmy starannie lekcję z minionej perspektywy i teraz nasze szacunkowe wartości aktualizujemy tuż przed rozpoczęciem postępowania przetargowego. Chodzi o to, abyśmy znajdowali się jak najbliżej rzeczywistości, w jakiej wykonawcy składają swoje oferty. Przynosi to konkretne efekty. Dziś nie ma już różnicy rzędu 50% lub 60% pomiędzy naszym kosztorysem a ofertą wykonawcy. Aktualnie oferty kształtują się mniej więcej na poziomie 70-80% ceny wstępnie kosztorysowanej.

Chciałbym jeszcze odnieść się do stawianych zarzutów i pytań, dlaczego wybieramy oferty, których ceny stanowiły zaledwie 50% wartości szacunkowej. Jako przykład pozwolę sobie przywołać inwestycję, która już się kończy, jej większość jest już oddana do użytku. Mam na myśli wylot z Warszawy na Janki. Do realizacji tej inwestycji wybraliśmy firmę, która zaproponowała cenę na poziomie 55% naszego wstępnego kosztorysu ofertowego. Dlaczego o tym mówię? Ponieważ nie możemy porównywać tylko wartości szacunkowej, która była jedynie naszą wizją realizacji kontraktu. Musimy bowiem pamiętać, że wykonawcy mogli już zmieniać niweletę drogi, mogli korzystać ze zmian technologicznych, szybciej reagować i nie czekać na decyzje zamawiającego, które zwykle wymagają czasu, zanim się zmaterializują. W poprzedniej perspektywie wykonawca musiał się pytać zamawiającego o każdą rzecz, o każdą studzienkę i o każdy krawężnik. W chwili obecnej nasze wymagania są czysto funkcjonalne. To tyle, jeśli chodzi o punkt drugi.

Punkt trzeci to podwykonawcy i relacje z podwykonawcami. Informacje na temat tego, jak zabezpieczyliśmy interesy podwykonawców, przedstawił już pan dyrektor Rudnicki. Wiecie zatem państwo, że wprowadziliśmy szereg subklauzul w naszych warunkach kontraktu, które chronią podwykonawców. Jeśli jednak chodzi o dużych podwykonawców, którzy są wybierani przez naszych kontrahentów, mam na myśli zlecenie całego zakresu robót jednemu podmiotowi, to zarówno unijne dyrektywy, jak i nasze prawo, do przestrzegania którego jesteśmy zobowiązani, stwierdzają, że obowiązuje wolność zawierania umów i nic na te temat nie możemy poradzić. W takim przypadku ważne dla nas jest, aby podwykonawca wykonał prace w terminie, że posiada podpisaną umowę zgodną z naszymi warunkami kontraktu i z naszym prawem oraz że dotrzymuje należytej jakości wykonania robót. Czy takich podwykonawców jest dwóch, dziesięciu czy piętnastu nie jest rzeczą najbardziej istotną z naszego punktu widzenia. Oczywiście, jeśli jest ich mniej, tym łatwiej nam kontrolować przebieg inwestycji. Im podwykonawców więcej, tym więcej problemów, wzrasta potrzeba uzgadniania prac i rośnie ilość ryzyk związanych z poszczególnymi kontraktami.

Kolejny punkt dotyczył klauzul społecznych. Na ten temat zostało już trochę powiedziane. Z mojej strony dodam, że rozważamy wdrożenie takich klauzul. Jeśli będzie taka potrzeba, to więcej na ten temat może państwu powiedzieć towarzysząca nam dyrektor Izabela Kornas, zajmująca się postępowaniami przetargowymi. W tym kontekście szczególnie uważnie przyglądamy się umowom z konsultantem. Tam jest największy wybór inżynierów i tam powinniśmy tego typu klauzule stosować.

Obecnie, w świetle nowej perspektywy, planujemy obniżenie wymagań, ale w niewielkim stopniu, w zakresie kluczowych stanowisk na kontraktach, tzn. wobec inżyniera kontraktu, kierownika budowy, czy też kierownika projektu. Sygnały o koniecznym

działaniu w tym zakresie docierają do nasze środowiska branżowego. Nasze stanowisko wspomaga bardzo dobre, ale trzeba zaznaczyć, że również bardzo restrykcyjne prawo, które obowiązuje w Polsce w tym zakresie. Uprawnienia budowlane, jakich wymagamy dla każdego z wymienionych stanowisk, jest bardzo trudno zdobyć. Nie każdy od razu po studiach może starać się o te uprawnienia. Potrzebna jest wieloletnia praktyka w zarządzaniu odpowiednim zespołem ludzkim. Przyjrzymy się jednak sprawie i zbadamy, czy zakres wymagań stawianych przez nas poszczególnym inżynierom nie mógłby zostać w nowych kontraktach nieco poluzowany.

Ostatni punkt, do którego chcę się odnieść, to normy i przepisy. Została poruszona kwestia m.in. ekranów akustycznych. Jak państwo wiecie, po aktualizacji przepisów prawa w związku z dopuszczalnymi normami hałasu zmieniliśmy oczekiwania wobec niektórych naszych inwestycji, tych, które nie były jeszcze zakończone. W wyniku tego w niektórych miejscach rzeczywiście niemal 80% ekranów zniknęło. W nowej perspektywie finansowej ekranów z pewnością nie będzie aż tak dużo, jak w perspektywie minionej. Wysyp ekranów, z jakim mieliśmy do czynienia, wynikał z obowiązujących norm. Nasi projektanci, chociażby nawet chcieli, nie mogli przecież nie stosować się do przepisów prawa. Musieli stawiać ekrany. W innym przypadku decyzje inwestycyjne nie zostałyby zatwierdzone ani w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, ani w RDOŚ, ani przez wojewodę. Dokumenty, jakie przygotowaliśmy, musiały być zgodne z wymaganiami ustawowymi. Chciałbym jeszcze dodatkowo wyjaśnić, dlaczego ekranów akustycznych będzie w przyszłości mniej. Wnika to z faktu, jak mówiłem wcześniej, że nasi wykonawcy mają aktualnie spełnić wymagania funkcjonalne. Mogą w tym celu wykorzystywać innowacje, np. tzw. ciche nawierzchnie. Wybór jest po stronie wykonawcy. Może on zastosować cichą nawierzchnię zamiast budować ekrany akustyczne. To wykonawca teraz zdecyduje, czy opłaca mu się postawić ekran, czy bardziej optymalnym rozwiązaniem będzie obniżenie wysokości ekranów lub skrócenie ich długości w efekcie położenia tzw. cichej nawierzchni.

Podobnie w przypadku przejść dla zwierząt. Stawiane były przecież zarzuty, że jest ich zbyt dużo. W tym przypadku akurat uważam, że nasze dokumenty środowiskowe są przygotowane bardzo dobrze. Naszym celem jest oczywiście przede wszystkim budowa dróg na odpowiednim poziomie technicznym, ale równie starannie przeprowadzamy analizy środowiskowe. Chcemy dbać o środowisko. Stosowne dokumenty przekazujemy do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, która następnie wydaje nam decyzję środowiskową, na podstawie której realizujemy naszą inwestycję. Jeśli decyzje RDOŚ lub Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska stwierdzają, że musimy stworzyć dodatkowe zabezpieczenia, to oczywiście tak postępujemy. Pamiętamy, że decyzja środowiskowa powstaje m.in. po konsultacjach z instytucjami i środowiskami proekologicznymi.

Oprócz tego, dysponujemy własnymi doświadczeniami w tej kwestii. Wykonujemy, jak najbardziej starannie, obowiązki nakładane na nas w związku z ekologią i dlatego przejścia dla zwierząt bardzo dobrze funkcjonują. Zilustruję państwu tę tezę doświadczeniami zebranymi na podstawie funkcjonowania odcinków warszawskich. Na wylotach zbudowanych bez wygrodzeń i bez przejść dla zwierząt mamy od 100 do 200 potrąceń zwierzaków w ciągu roku. Na autostradzie A2 w minionym roku nie doszło natomiast do żadnego tego typu zdarzenia. Nie miał miejsca żaden wypadek z dziką zwierzyną. Jedyny wypadek, jaki się w ogóle zdarzył na tej trasie z udziałem zwierzęcia, miał miejsce przed dwoma laty. Sarna w jakiś sposób przedostała się na teren węzła i doszło do zdarzenia, ale był to przypadek jednostkowy. Jak widać, wygrodzenia i przejścia doskonale spełniają swoje funkcje i nie mamy zamiaru na nich oszczędzać w przyszłości. Dziękuję bardzo.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym dodać jedno małe uzupełnienie.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Wczoraj odbyło się posiedzenie podkomisji na temat tego, jak GDDKiA i generalny dyrektor personalnie dbają o jakość. Wspomniane posiedzenie przebiegało w dość spokojnej

atmosferze, podobnie zresztą jak i dzisiejsze obrady, ale zostało mi wczoraj postawione pytanie z dość jasnym oczekiwaniem odpowiedzi na nie w dniu dzisiejszym. Stąd moja teraźniejsza wypowiedź. Pytającym był pan poseł Król. Nie wiem, czy pan poseł znajduje się teraz na sali, jeśli nie to proszę o przekazanie mu tej odpowiedzi. Pan poseł bardzo na nią nalegał.

Jedna firma, włoska, wzbudziła szczególny niepokój pana posła. Sprawdziliśmy, że wspomniana firma złożyła oferty na wszystkie siedem odcinków. Została wybrana jako najkorzystniejsza w trzech przypadkach. Cena, jaką Włosi zaoferowali, wynosiła w stosunku do kosztorysu 63%, 61% i 60%. Ceny proponowane przez innych wykonawców w postępowaniach dotyczących tych samych trzech odcinków różniły się w stosunku do wybranej oferty o 1%, 2% i 4%. Były one zatem w bardzo niewielkiej odległości od siebie. Zgodnie z pewnym elementem, jednym zresztą z wielu dotyczącym badania rażąco niskiej ceny, skupienie ofert i ich rozpiętość świadczy o precyzji. Jak widać, wszystkie oferty były bardzo bliskie sobie. Firmy, które składały inne oferty, to m.in. Intercor, Dragados i Polaqua.

Mamy jednak jeszcze pozostałe cztery odcinki i one nie wzbudziły takich emocji, jak trzy pierwsze. W ich przypadku wybrana została polska firma Intercor, za 64%. Na tym samym fragmencie drogi. Jest to, można powiedzieć, pewien naprzemienny ciąg, jeśli chodzi o odcinki i ich wykonawców. Mamy także kolejny odcinek, do realizacji którego ponownie wybrano firmę Intercor, tym razem za 65%. Mamy wreszcie odcinek firmy Dragados wybranej z ofertą na poziomie 63%. Można zatem powiedzieć, że wszystkie z analizowanych ofert zmieściły się w przedziale od 60% do 65% kosztorysów i nie ma znaczenia, o jakim wykonawcy rozmawiamy. Nie chciałbym powiedzieć, że odpowiedzialnie można stwierdzić, iż jeden z wykonawców swojej pracy nie wykona, ale drugi, który złożył ofertę wyższą np. o 2% gwarantuje, że w terminie wywiąże się z realizacji przyjętych zobowiązań. Różnice pomiędzy poszczególnymi wykonawcami sięgają zaledwie 2-3%.

Nie chciałbym jednak ograniczać się tylko do drogi S5, która z pewnością jest bardzo ważna i na którą wszyscy długo czekaliśmy. Odniosę się także do innych odcinków. I tak: autostrada A1, Strabag Infrastruktura – 72% kosztorysu, obwodnica Międzyrzecza na S3, Budimex – 46% kosztorysu i mimo to wydaje mi się, że przynajmniej o pół roku wyprzedza harmonogram prac, odcinek S3 Nowa Sól – Sulechów, Budimex – 69% kosztorysu, odcinek Legnica – Jawor, firma Eurovia koncern Vinci, największy w Europie – 62% kosztorysu, na S5 ponownie Budimex – 65%, i wreszcie ostatni odcinek na S7 od Jędrzejowa do granicy województwa – 60% kosztorysu i również Budimex.

Myślę, że zawsze warto spojrzeć szerzej, nie tylko na analizę jednego ciągu, który składa się z siedmiu pododcinków, ale na podobne inwestycje. Sprawdziliśmy warunki gruntowo-wodne, ale sam kształt inwestycji i jej zakres, powstały w myśl zasady „projektuj i buduj", mają te same PFU i identyczne wymagania. Zgodnie z tym, co powiedział mój zastępca, pan dyrektor Łukasz Lendner, wykonawcy konkurują ze sobą m.in. elementem niwelety, nowinkami technologicznymi w postaci obiektów nasuwanych, prefabrykowanych lub sprężanych, bądź też samą technologią wykonania dróg. Co więcej, widząc panią prezes Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa odpowiem od razu, chociaż na ten temat trwa chyba pomiędzy nami jakaś korespondencja, że wprowadzamy możliwość, aby każdy wykonawca mógł wybrać sobie technologię budowy drogi. Dotyczy to również nawierzchni. O ile dobrze pamiętam, pani prezes, był to jeden z waszych wniosków, bodaj najistotniejszy. Informuję zatem, że taki mechanizm został wprowadzony. Firmy z niego w pełni korzystają. Pokazują nam różne możliwe rozwiązania technologiczne, zarówno te oparte na betonie asfaltowym, jak i na betonie cementowym oraz innych długowiecznych materiałach, które także akceptujemy. Dzięki temu mamy różnorodność. Podsumowując, taki mechanizm istnieje, program funkcjonalny go dopuszcza, a klauzula zawarta jest we wszystkich postępowaniach. Chodzi o klauzulę 13.2 – inżynieria wartości, którą wprowadziliśmy do kontraktów w oryginalnym brzmieniu. Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję prelegentom za przedstawioną informację. Otwieram debatę. Proszę o zgłaszanie się do zabierania głosu. Jako pierwszy pan przewodniczący Krzysztof Tchórzewski. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Od dłuższego czasu sytuacja wygląda tak, że po przetargach pozostają pieniądze. Czasami inwestycje są realizowane nawet za pięćdziesiąt kilka procent kosztorysu. W podanych przykładach usłyszeliśmy, że rozstrzygnięto szereg przetargów, w których wygrały firmy oferujące wykonanie inwestycji za sześćdziesiąt kilka procent wstępnego kosztorysu. Z drugiej strony jednak, kosztorysy są przecież przygotowane przez fachowców. Muszą one zatem uwzględniać okoliczności związane ze wszystkim co dotyczy inwestycji, włącznie z warunkami terenowymi itd. W tej sytuacji samo narzuca się wręcz zasadnicze pytanie. Jeśli kosztorysant stoi na stanowisku, że na bazie bieżących cen trzeba wydać tyle i tyle, aby zbudować odcinek w taki sposób, że będzie on spełniał określone wymogi, to jak jest możliwe, że można go wykonać o 40% taniej, a czasami prawie aż o 50% taniej? Jest to przecież całkiem niesamowita rzecz. Powoduje to sceptycyzm i podejrzliwość. Sam pamiętam wyjazdy posła Adamczyka na teren inwestycji, który przywoził z nich zamiast podsypki normalny gliniasty grunt. Poza tym, na niektórych drogach spośród niedawno oddanych już zarysowują się koleiny. Jaki jest w tym wszystkim system badania jakości? Moim zdaniem, jest to kluczowa sprawa. Poza tym chciałbym się dowiedzieć, jak wygląda system bieżącego odbioru? Po zakończeniu każdego etapu, jeśli jest on przykrywany przez następny etap, to poprzedni powinien być odebrany pod względem jakościowym. Tak stanowi stara tradycja i praktyka odbioru wykonywanych zadań.

W nieco innej dziedzinie, bo jako inspektor nadzoru w dziedzinie elektroenergetyki, pracowałem piętnaście lat. Brałem w tamtym czasie także udział w różnych odbiorach robót budowlanych i innych. Miałem zatem okazję wdrożyć się i poznać specyfikę innych specjalizacji budowlanych. Muszę powiedzieć, że w tym sektorze jest niezwykle trudno osiągnąć odpowiednią jakość, stosując tańsze materiały. Wiem, jak to wygląda w mojej branży i na czym polegają próby przekrętów, aby wykonać taniej i wyjść na swoje tak, aby na przestrzeni kilku lat rzecz pozostała niezauważona. Mam w tej chwili na myśli branżę energetyczną. Niektórzy wykonawcy przygotowują materiały na indywidualne zlecenia. Wiem, jak bada się pewne próbki, a następnie całkiem coś innego jest dostarczane.

Wypowiadam się teraz tylko o mojej branży, ale chciałbym zapytać, czy tego typu przypadki nie występują w aktywności państwa branży? W tym kontekście bardzo ważną rzeczą jest kwestia, w jaki sposób ewidencjonuje się system kontroli. Czy są wykonywane zdjęcia poszczególnych etapów, pobierane próbki materiałów itd.? Czy po wykonaniu są robione odwierty przy pomocy których sprawdza się, czy każda warstwa jest zrobiona z takiego materiału, z jakiego powinna być wykonana? Czy wszystko jest zgodne z dokumentacją? Ta kontrola jest konieczna, ponieważ roboty drogowe nie są wykonywane na rok czy dwa, ale na wiele lat. Rozumiem, że mogą być wahania, maksymalnie do 10%. Więcej jak np. 15% oszczędności przy normalnych budowlanych robotach jest mi sobie trudno wyobrazić. Dopuszczam oczywiście możliwości poczynienia oszczędności w wyniku odpowiedniego nadzoru i dopilnowania przebiegu robót, być może w wyniku znalezienia tańszych pracowników, poprze jakieś podzlecenie itd. Dzieje się tak, ponieważ – jak to się mówi – firma zatrudnia kogoś z boku i płaci mu bezpośrednio do kieszeni. Taki system, z grubsza, stosują wspomniani podwykonawcy. Funkcjonuje on również w branży, którą reprezentuję. Są to oczywiście patologie, ale państwo je toleruje; wszystko po to, aby praca była tańsza.

Niektórzy pracownicy są zatrudniani także przez agencje pracy, ale to odrębne zjawisko. Wydaje mi się jednak, że nie da się w ten sposób poczynić oszczędności, które spowodują, że z kosztów na poziomie 1 mld zł zejdzie się do poziomu 500 lub nawet 550 mln zł. Tego typu sytuacje przy okazji inwestycji drogowych wzbudzają uzasadniony i stały niepokój. Cały czas GDDKiA robi kosztorysy na znacznie większe kwoty niż te, które są później oferowane przez firmy w przetargach i które te przetargi ostatecznie

wygrywają. Okazuje się, że rzecz można wykonać dużo taniej niż wy przewidywaliście. Pytanie brzmi: Dlaczego można zrobić taniej niż to zakładali wasi specjaliści? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję, panie pośle.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Jeśli można, to od razu odpowiem.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Panie dyrektorze, proszę o odrobinę cierpliwości. Z pewnością będą jeszcze inne pytania. Udzielę panu głosu po zakończeniu rundy pytań i będzie pan mógł odnieść się do wszystkich poruszonych zagadnień. Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Głos z sali:

Czy wypowiadać się mogą tylko posłowie?

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Nie. Każdy ma prawo do wypowiedzi. Proszę się zgłaszać. Każdy z państwa może zabrać głos, tylko osoby spoza składu Komisji są proszone o przedstawianie się do mikrofonu. Część spośród państwa znam, z imienia i nazwiska, ale części niestety nie.

Zgłosiła się pani prezes Barbara Dzieciuchowicz. Bardzo proszę, pani prezes.

Prezes Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa Barbara Dzieciuchowicz:

Dzień dobry państwu, Barbara Dzieciuchowicz, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa.

Mam wątpliwość dotyczącą wyboru niektórych wykonawców. Jesteśmy uspakajani przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, podawane są podobne kwoty, mam na myśli wartości procentowe, za które firmy deklarują wykonanie robót i wygrywają przetargi, ale proszę zauważyć, że nie rozmawiamy mimo wszystko o porównywalnych przedsiębiorstwach. Część z nich jest na naszym rynku obecna, posiada odpowiedni potencjał kadrowy i konieczny sprzęt, niekiedy zatrudnia kilka tysięcy pracowników. W zdecydowanej większości tego typu firmy kontrakt wykonają własnymi siłami. Oczywiście nie w 100%, bo nie jest to możliwe ani konieczne, jednak są to firmy gwarantujące tym, co posiadają w Polsce, że są w stanie kontrakt zrealizować. Obok nich pojawiają się firmy, które wzbudzają obawy branży. Mam na myśli podmioty, które startują w przetargach spoza Polski. Mówiąc wprost, podają adresy hiszpańskie lub włoskie, a co gorsza nie posiadają w naszym kraju żadnej bazy, żadnego potencjału, ani ludzi, ani sprzętu. Mimo to, startują w przetargach. Czynią to na dodatek same, bynajmniej nie wchodząc w konsorcja z polskimi firmami. Skądinąd są to światowe koncerny budowlane, bardzo duże. Nie neguję, że na swoim terenie dysponują odpowiednim potencjałem wykonawczym, ale nie posiadają go w naszym kraju. U nas pojawiają się, jak to kiedyś ktoś brzydko nazwał, tzw. firmy teczki. Nie chcę o nich w ten sposób mówić, bo nie mam zamiaru ich obrażać, ale faktem jest, iż na tym tle pojawiają się obawy.

W pierwszej perspektywie budżetowej zetknęliśmy się z przypadkami takich firm, tych tzw. firm teczek, które się pojawiły. Planowały, że 100% robót zlecą, ale pojawiły się kłopoty. Okazało się, że nie jest to takie proste i łatwe, jak mogło się początkowo wydawać. Na tego typu praktykach rynek bardzo ucierpiał. Straciły firmy, które współpracowały z tymi dziwnymi wykonawcami. W tej chwili, jako branża, obawiamy się, czy tego typu sytuacje się nie powtórzą. W naszym odczuciu jesteśmy zbyt otwarci na tego rodzaju praktyki. Jak powiedziałam, w Polsce jest wystarczający potencjał, aby móc zrealizować program opiewający na 168 mld zł. Mówię tu o całości nakładów. Potencjał mamy wystarczający, zarówno ze strony kapitału czysto polskiego, jak i działających u nas firm z kapitałem europejskim.

Naszym zdaniem wygrywanie przetargów, a nawet dopuszczanie, aby przeszły prekwalifikacje firmy, które tu i teraz nie mają dosłownie nic, mam na myśli zasoby, oczywiście poza zasobami finansowymi i referencjami z różnych zakątków świata, nie jest rzeczą pożądaną ani właściwą. Te firmy nie mają w Polsce niczego, ani doświadczenia, ani potencjału. Taka sytuacja budzi nasz największy niepokój. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję, pani prezes. Udzielam głosu pani sąsiadowi. Proszę się przedstawić.

Wiceprezes Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa Rafał Bałdys:

Dzień dobry państwu, Rafał Bałdys, Polski Związek Pracodawców Budownictwa.

Mam kilka pytań, głównie do referującego wcześniej pana dyrektora Lendnera. Jeśli chodzi o tych z państwa, którzy cały czas mają wątpliwości skąd biorą się różnice pomiędzy cenami kosztorysowymi i ofertowymi, to informuję, że mamy pomysł, jak te rozbieżności wyjaśnić, ale głęboko wierzę, że pomoże nam w tym GDDKiA. Poseł Tchórzewski słusznie zauważył, że aktualizacje kosztorysów czy też wycen w przypadku preliminarza kosztów dokonują fachowcy. Wyceny są przygotowane na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego. Nie wpisują oni danych w żadne tabele ani w żadne wykazy cen, bo czegoś takiego najzwyczajniej nie ma. Istnieje tylko program funkcjonalno-użytkowy. Wykonawcy, przygotowując ofertę, dysponują również tylko programem funkcjonalno -użytkowym i wszystkie swoje przemyślenia, na kwoty rzędu setek milionów złotych, wpisują w jednym wierszu w formularzu ofertowym. Nie ma żadnego rozbicia ceny ofertowej na poszczególne elementy składowe.

Pytanie pierwsze: w jaki sposób GDDKiA dokonuje porównania ofert? Na jakiej podstawie, bazując na istniejących dokumentach, jest w stanie stwierdzić, które pozycje ofert są podobne, a które się od siebie różnią? Jak można, na podstawie tych dokumentów, udowodnić, że cena zaproponowana przez jednego lub drugiego wykonawcę jest rażąco niska?

Kolejne pytanie jest także związane z tą kwestią. Czy w związku z tym, że program funkcjonalno-użytkowy nie zawiera żadnego wykazu cen, można w ogóle dokonać wiarygodnej oceny ofert złożonych przez wykonawców? Inaczej mówiąc, czy te oferty są w ogóle porównywalne? Skoro istnieje tak wielka dowolność wykonawcy na etapie realizacji, zgodnie z tym, co powiedział dyr. Lendner, że może on sobie zmieniać technologię, np. na cichszą nawierzchnię w zamian za rezygnację z postawienia ekranów dźwiękochłonnych, to proszę mi powiedzieć, skąd wykonawca ma o tym wiedzieć, iż pan Lendner pozwoli na tego typu zmiany na etapie realizacji? Czy ma w tej kwestii iść do wróżki, czy rozsypywać runy? Prawda jest taka, szanowni państwo, że wykonawca o tym wiedzieć nie może. W związku z tym, jak państwo w GDDKiA dokonujecie oceny ofert? To po pierwsze, a po drugie w jaki sposób moglibyście powiedzieć lub doradzić wykonawcom, że mogą wprowadzać tego typu zmiany?

Jeśli zatem ktoś ma jeszcze wątpliwości, skąd biorą się różnice w cenach, to odpowiem wprost. Biorą się one stąd, że niektórzy wykonawcy wyceniają prace i rozwiązania technologiczne, odnośnie do których nie mają pewności, że zamawiający kiedykolwiek się na nie zgodzi. A zatem ponownie promujemy ryzykantów. Taka jest nasza ocena. Pomijam fakt, że dodatkowo promujemy także tych ryzykantów, którzy nie dysponują w Polsce żadnym realnym potencjałem wykonawczym. Wynajmują oni sale w hotelach po to, aby spotkać się z kolejnymi firmami z listy, które składały ofertę, aby zaproponować im podzlecenie wszystkich robót. Czy to jest ten docelowy model, do którego zmierzamy? Moim zdaniem, nie.

Podsumowując, powtórzę jeszcze raz. Dwa pytania: Jak GDDKiA porównuje oferty i dokonuje ich oceny? To pierwsze. Drugie, do dyrektora Lendnera. Była mowa o klauzulach społecznych. Przyznam, że nie bardzo rozumiem, o co chodzi z klauzulami społecznymi przy okazji umowy z konsultantem. Ale tę kwestię można ewentualnie wyjaśnić przy innej okazji. Nie jest ona chyba ściśle związana z tematem dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję. Następny mówca, bardzo proszę.

Ekspert Krajowej Sekcji Drogownictwa NSZZ „Solidarność" Paweł Przechodzeń:

Dziękuję, panie przewodniczący. Paweł Przechodzeń, ekspert Krajowej Sekcji Drogownictwa NSZZ „Solidarność".

Mam kilka pytań, ale rozpocznę od podzielenia się pewną refleksją. Wydaje mi się, że w tej chwili fundujecie nam państwo powtórkę z rozrywki. Grozi nam, że za kilka lat

ponownie będziemy w Sejmie świadkami dramatycznych scen z udziałem podwykonawców w rolach głównych oraz z wydatnym udziałem przedstawicieli firm zaangażowanych w proces budowy autostrad, dróg ekspresowych itd. Sprawa jest prosta. Sami państwo przywołaliście dzisiaj dane pokazujące, że w zdecydowanej większości postępowań kluczowym kryterium oceny jest cena. Przejrzałem kilka ostatnich postępowań, choćby np. z 18 września br. W jego przypadku cena miała udział na poziomie 90%, plus termin wykonania i plus termin gwarancji. Jest to wręcz standardowa trójca kryteriów, które później zafundują nam poważne kłopoty. Mam wrażenie, że GDDKiA nie wyciągnęła wniosków z wcześniejszych doświadczeń. Dlatego chcę zadać konkretne pytanie. Jak zamierzacie badać, a może jak już badacie w rozstrzyganych postępowaniach, bo jak wiadomo proces cały czas się toczy, oferty z rażąco niską ceną? Jakie procedury wdrażacie? Jakie instrumenty są wykorzystywane do badania ofert z rażąco niską ceną? Czy sprawdzacie przy okazji także kwestie związane z kosztami pracy? To pierwsze zagadnienie.

Druga sprawa jest następująca. W wystąpieniach wspomnieliście panowie o tzw. klauzulach społecznych. Nie będzie to wierny cytat, proszę mi wybaczyć, ale powtarzam z pamięci. Pan dyrektor wspomniał, że zastanawiacie się, w jaki sposób zaimplementować klauzule społeczne do realizowanych postępowań. Przed momentem powiedzieliście także, iż dosłownie za chwilę uruchomicie zdecydowaną większość postępowań. Mam nieodparte wrażenie, że nad wprowadzeniem klauzul społecznych będziecie zastanawiać się tak długo, aż zdążycie uruchomić wszystkie możliwe postępowania. Dopiero wtedy wymyślicie wreszcie jakiś sposób na wdrożenie rozwiązań, skądinąd zalecanych przez Unię Europejską w nowych dyrektywach dotyczących zamówień publicznych, a także przyjętych przez naszego ustawodawcę. Chciałbym się dowiedzieć, jak długo będzie trwał proces zastanawiania się nad wdrażaniem klauzul społecznych? Może macie już pewne pomysły na ten temat? A może chcielibyście skorzystać np. z propozycji pomysłów zgłaszanych przez branżę budowlaną oraz związki zawodowe? Przypominam, że nowelizacja z 2014 r. to efekt wspólnego dorobku związków zawodowych i pracodawców. Odbyło się to oczywiście przy współudziale parlamentarzystów. Całe to działanie nie miało chyba wcześniej precedensu. Tak mi się wydaje. Mam na myśli fakt, że określone rozwiązania zostały zaproponowane wspólnie przez pracodawców i związki zawodowe. Proszę zatem o udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie.

Na zakończenie jeszcze jedna rzecz. Chodzi mi o podwykonawstwo. Rozumiem i doceniam klauzule, jakie państwo wprowadzacie do treści waszych umów, ale jak zapewne doskonale wiecie, nie rozwiązują one istniejących problemów. Wykonawcy, ci nie do końca uczciwi, albo jak stwierdził prezes Bałdys ci, którzy podejmują określone ryzyko, w określonej sytuacji, jeśli pojawią się jakiekolwiek problemy przerzucają to ryzyko na podwykonawców. Jest to znana praktyka i niczego innego nie należy się spodziewać. Zostaną w tym celu wykorzystane istniejące, proste instrumenty, jak choćby depozyt. Wiemy, że jeśli mamy spór pomiędzy wykonawcą i podwykonawcą, to nawet jeśli GDDKiA chciałaby uruchomić środki, to i tak wylądują one w depozycie. Jest to doskonała metoda skutecznego nacisku na podwykonawców. Przestrzegałbym przed nadmiernym optymizmem i samozadowoleniem, że udało się wdrożyć procedury gwarantujące bezpieczeństwo interesów podwykonawców. To wszystko z mojej strony. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję. Do głosu zgłaszał się pan prof. Janusz Rymsza. Bardzo proszę, panie profesorze.

Zastępca dyrektora Instytutu Badawczego Dróg i Mostów prof. Janusz Rymsza:

Dziękuję, panie przewodniczący. Janusz Rymsza, Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

Chciałbym państwu powiedzieć co nieco na temat przyszłości. Ta przyszłość jest określona m.in. przez przyjętą w lutym, dokładnie 26 lutego 2014 r., unijną dyrektywę w sprawie zamówień publicznych. Wspomniana dyrektywa musi zostać implementowana przez Polskę do 18 kwietnia przyszłego roku. Musimy to zrobić. Nie mamy innego wyjścia.

Jaka jest zatem zasadnicza różnica pomiędzy tym, co do tej pory znajdowało się w naszej ustawie dotyczącej zamówień publicznych, a tym co teraz musi się w niej znaleźć ze względu na przyjętą dyrektywę? Wcześniej mieliśmy wpis, że kryteria oceny

ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy. Po zmianie tego zapisu z pewnością nie będzie. Po wdrożeniu dyrektywy będzie mogło być prowadzone bardzo intensywne prześwietlanie wykonawcy. Będzie go można sprawdzić pod względem gospodarczym, technicznym, socjalnym itd. Praktycznie w bardzo różnych zakresach. Będzie zatem można zrobić to, o czym wspominała pani prezes Dzieciuchowicz, o czym wspominał też inny przedmówca, że od pewnego momentu będziemy mogli, zgodnie z prawem, prześwietlać potencjalnych wykonawców. Powtarzam jeszcze raz: tę dyrektywę wdrożyć musimy.

Druga rzecz, o której chcę powiedzieć, dotyczy kwestii ceny. W tym zakresie nastąpi rewolucja, o ile oczywiście na wspomnianą rewolucję się zgodzimy, przynajmniej w jakimś zakresie. Do tej pory było tak, że zamawiający wybierał ofertę najkorzystniejszą na podstawie ofert złożonych przez oferentów. Tak to dotychczas działało. Przypominam art. 91 ust. 1. W tej chwili Unia Europejska proponuje rzecz następującą: zamawiający szacuje wartość zamówienia, to jest art. 5 ust. 1 – mówię państwu nie to, co będzie w naszej ustawie, ale co znajduje się w dyrektywie – i dalej: składnik kosztowy może mieć postać stałej ceny, natomiast wykonawcy mogą konkurować wyłącznie na podstawie kryteriów jakościowych. Niewykluczone zatem, że już niebawem sytuacja będzie całkowicie inna niż obecnie. Jeśli np. umówilibyśmy się od przyszłego roku, że zamawiający wie ile co kosztuje, z dokładnością powiedzmy do 20%, a może on także dokładnie wiedzieć ile co kosztuje, i jeśli przyjęlibyśmy to drugie złożenie, to rywalizacja pomiędzy wykonawcami przebiegałaby wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów jakościowych. Bez względu na to, co to stwierdzenie oznaczałoby, cena w ogóle przestaje istnieć jako kryterium. Możemy oczywiście przyjąć, że cena nadal będzie jakimś kryterium, ale tak czy inaczej trzeba zapomnieć o tym, że jej waga pozostanie na poziomie 90%. Może ona wynieść najwyżej 10%, może 15%, ale nie więcej.

Na tym polegają dwie najważniejsze zmiany, przed dokonaniem których stoimy. Zmienią one wiele i równie wiele załatwią, jeśli chodzi o kwestie poruszane w dzisiejszych dyskusjach. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję, panie profesorze. Czy ktoś z państwa chce jeszcze zabrać głos? Zgłasza się pani poseł Anna Paluch. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Chcę zapytać o następującą rzecz. Częściowo ten problem został ruszony przez przedstawicieli wykonawców, tak mi się wydaje, ale do niego jeszcze raz nawiążę. Mówiąc kolokwialnie i z punktu widzenia człowieka niebędącego ściśle z branży, ale powiedzmy że przedstawiciela zawodów towarzyszących.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Geodeci są jak najbardziej z branży, pani poseł.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Umówmy się, że są z branży, ale na pewno nie ze ścisłego jądra tejże branży.

Szanowni państwo, poprzedni model realizacji zamówienia publicznego wyglądał tak, że inwestor wykonywał projekt, na jego podstawie przygotowywał specyfikację istotnych warunków zamówienia, specyfikację techniczną, do tego odnosili się wykonawcy, a później następowała realizacja zamówienia. Zawsze też było tak, że czarną dziurę stanowiły roboty zamienne i pojawiające się nagle sprawy nieprzewidziane w projekcie technicznym, które wynikały np. z sytuacji geologicznej lub każdej innej, jaka mogła zaistnieć na budowie. To była, jak wspomniałam, tzw. czarna dziura i przy okazji doskonała sposobność do rozdymania kosztów i innych tego typu rzeczy.

W tej chwili mamy system „projektuj i buduj". W tym momencie przechodzę do mojego pytania. Proszę mi powiedzieć, jak zamierzacie państwo dopilnować reżimu jakości i tego, aby faktycznie za te pieniądze, których drugi raz nie dostaniemy, zostało wykonane to, co zamawiający sobie zamierzył? Usłyszałam, że projekt techniczny wykonuje firma projektowa pod nadzorem wykonawcy. Dlatego chcę wiedzieć, jak ma wyglądać ten nadzór z waszej strony? Jak rzeczywiście będziecie egzekwować w imieniu zamawiającego to, co ma być wykonane?

I jeszcze jedna kwestia, poruszona wcześniej przez pana Bałdysa. Jak porównywać wartości zamówienia i to, co faktycznie stanowi przedmiot oferty? W jaki sposób wyegzekwujecie państwo dokładnie wyspecyfikowanie się przez wszystkich oferentów z tego, co faktycznie zamierzają zrobić? Jaką to będzie miało jakość i ile to będzie kosztowało? Na razie wszystko wygląda dość enigmatycznie i obawiam się, że będzie to kolejna czarna dziura, w której pojawią się problemy. Rozumiem, że kwestie, które przerabialiśmy dwa i trzy lata temu zostały w jakiś sposób uregulowane, są klauzule i to wszystko bardzo dobrze, ale teraz proszę mi wyjaśnić, co się będzie działo w tym nowym systemie? W jaki sposób oferenci będą specyfikować to, co faktycznie zostanie wykonane, ile to będzie kosztowało i jak macie zamiar przypilnować jakości? Proszę nam te kwestie przybliżyć, oczywiście w dużym skrócie. Na razie obraz przyszłej sytuacji jest bardzo niejasny.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję, pani poseł. Głos zabierze pani prezes Joanna Gieroba z Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Bardzo proszę, pani prezes.

Wiceprezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa Joanna Gieroba:

Dziękuję, panie przewodniczący. W zasadzie zgłosiłam się do głosu, aby uzupełnić pytanie postawione przez panią poseł Paluch i pana prezesa Bałdysa. Chodzi mi o sprawę dotyczącą projektów realizowanych w trybie „projektuj i buduj".

Jest to bardzo dobry system, ale przy założeniu, że mamy bardzo dobrze opracowane i przygotowane PFU. Państwo mówicie o PFU i macie oczywiście wzorcowe PFU, ale dobrze byłoby, gdyby załącznikiem do PFU była rzetelnie wykonana koncepcja programowa, na podstawie której wykonawca może rzeczywiście rzetelnie wycenić ofertę. W tej chwili mamy taką sytuację, o której mówił pan Bałdys, tzn. istnieje ryzyko wykonawcy i to zarówno firmy projektowej, jak i firmy realizacyjnej.

Jak wygląda w praktyce ta sytuacja? Przez te wszystkie lata, kiedy opracowywano studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe, bo to ono stanowiło podstawę do wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, upłynęło nieco czasu. Wymagania ze strony państwa, jeśli chodzi o aktualny standard dróg wzrosły. Mamy pasy technologiczne, mamy więcej dróg serwisowych. Jest po prostu bardziej bogato. W tym momencie dokumentem wiążącym są decyzje środowiskowe, ale wszystkie rozwiązania, jakie należy wykonać zgodnie z wymaganiami PFU wychodzą poza granice rozgraniczające inwestycji. Kamień milowy mamy niezmienialny. Najczęściej tak, panie dyrektorze, chociażby terytorialnie. Wychodzimy poza linie rozgraniczające. Kamień milowy jest natomiast bardzo często rzeczą świętą. Generalnie rzecz ujmując, w tym przypadku wszystkie ryzyka leżą po stronie wykonawcy. Stąd pytanie: jak porównać oferty, które są opracowywane w sposób, można powiedzieć, całkowicie kosmiczny?

I jeszcze jedna rzecz dodatkowa. Był pan uprzejmy powiedzieć, że daje to impuls do innowacyjności. Pozwolę sobie nie do końca zgodzić się z tym stwierdzeniem. Moim zdaniem, nie jest to impuls do innowacyjności. Jest to po prostu impuls do przetrwania. Nie wiem, czy zdajecie sobie państwo sprawę z kosztów społecznych, z kosztów zatrudnienia, o których tu dziś mówiono. W tym momencie występuję jako reprezentant dużej rzeszy inżynierów. Dochodzą do nas głosy i skargi naszych członków, że pobory inżynierów, projektantów i ludzi pracujących na budowach dramatycznie się zmniejszają. Mówimy np., że firma realizuje inwestycję za 50% kosztorysu. Cieszymy się, że udało się korzystnie coś zbudować, ale czy macie państwo świadomość, że inżynierowie z uprawnieniami są zatrudniani na umowach śmieciowych? Taka sytuacja nie buduje nam, niestety, dobrej gospodarki. Nie przyczynia się do powstania dobrego przemysłu budowlanego. Myślę, że warto chyba w tym kontekście pomyśleć, iż mamy do skonsumowania ileś środków i może powinniśmy spróbować wzmocnić polski rynek i polską branżę budowlaną. Nam się serce kraje, jeżeli słyszymy od naszych członków, że ich miesięczny zarobek wyniósł 2000 zł lub 1800 zł. Taki jest poziom wynagrodzeń.

Bardzo bym oczekiwała informacji na temat tego, jak chcecie państwo porównywać oferty w trybie „projektuj i buduj" tworzone przy bardzo ograniczonym materiale wejściowym? Bo ja to w ten sposób określam. Uważam ponadto, że byłoby dobrze gdyby zostały wzięte pod uwagę także koszty zatrudnienia pracowników. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie ma chętnych. Wobec tego zamykam listę mówców. O odniesienie się do poruszonych kwestii i udzielenie odpowiedzi na postawione pytania proszę pana dyrektora Tomasza Rudnickiego z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Dziękuję, panie przewodniczący. Nie widzę niestety na sali pana posła Tchórzewskiego, a chciałem zacząć od odpowiedzi na jego pytania.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo proszę, panie dyrektorze. Przewodniczący Tchórzewski musiał nas opuścić ze względu na inne obowiązki, ale obiecałem, że przekażę mu pańskie stanowisko. Proszę kontynuować.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Rozumiem, panie przewodniczący. Szanowni państwo, stawianie pytania zamawiającemu, czyli nam, o kosztorysy wbrew pozorom wcale nie skutkuje udzielaniem łatwej i prostej odpowiedzi. Różnice pomiędzy szacunkiem kosztów zamawiającego a najkorzystniejszą ceną wynikają nie tyle z błędów naszego podejścia, jak mogło sugerować pytanie, ale z samych zasad wyceny jako takiej. Nie każdy ma tego pełną świadomość. Zakładam jednak, że osoby, które mnie pytają o tę kwestię, a reprezentują szeroko rozumianą branżę, doskonale wiedzą, jak tworzy się nasze kosztorysy. Mimo to, postaram się odpowiedzieć na zadane pytanie.

Jeśli chodzi o kosztorysy, Wysoka Komisjo, to sposób kosztorysowania możemy określić jako specjalistyczną czynność dokonywaną przez projektanta lub autora danego rozwiązania, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie sposobu sporządzania kosztorysu inwestorskiego. Nie jest zatem tak, jak niektórzy z państwa być może uważają, że gdzieś na terenie GDDKiA znajduje się pokoik z biurkiem, w którym tworzy się kosztorysy. Mało tego, nie ma nawet specjalnej komórki organizacyjnej do realizacji tego celu, nie ma ani biura, ani wydziału. Kosztorys powstaje wraz z rozwiązaniem przygotowanym przez specjalistę-projektanta. Czy taki kosztorys jest sporządzony poprawnie, czy nie, częściowo weryfikujecie państwo, choćby swoimi wypowiedziami.

Wracając do meritum. Jak powiedziałem, kosztorys jest sporządzany przez projektanta. Przygotowuje się go z uwzględnieniem aktualnych danych rynkowych. Mam na myśli wszelkie cenniki i wszelkie inne publikowane dane. Osobiście również uczestniczyłem w zbieraniu tego typu danych i dokładnie wiem, o czym mówię. Wspomniane dane zbiera się na podstawie rozsyłanych ankiet. Czasami jest to specjalny formularz, który wysyła się do producentów, usługodawców i dostawców. Co robią wymienione podmioty? Wpisują w odpowiednie rubryki średnie ceny, jakie obowiązują w zakresie ich działalności, najczęściej zgodnie z cennikiem. Pytanie brzmi: czy podana przez nich cena zawiera upusty, czy jest najniższa możliwa w danym regionie? Odpowiedź, jak państwo się domyślacie, jest oczywista i brzmi: nie. W mojej historii zawodowej również byłem kiedyś elementem związanym z wypełnianiem odpowiednich tabelek i z całą odpowiedzialnością stwierdzam, że wpisywałem w nie ceny cennikowe. Nie zawierały one żadnych upustów, ba, nie były to nawet ceny uśrednione. Była to cena cennikowa i żadna inna. Jak państwo doskonale wiecie, przy dużym zamówieniu można uzyskać znaczny rabat od cen cennikowych. W kosztorysowaniu rabatów nie można jednak uwzględniać.

Szanowni państwo, jeśli chodzi o moje osobiste zdanie, to uważam, że sposób kosztorysowania powinien ulec zmianie. Ta sprawa męczy mnie przynajmniej od czterech lat. W tej chwili nawiązuję już do kwestii poruszonych przez panią poseł Paluch. Stworzyliśmy bazę na podstawie poprzedniej perspektywy finansowej, która zawiera dane ze 100–150 postępowań przetargowych, na każde średnio 10 ofert, a więc razem ok. 1500 ofert. Każda zawiera dane ok. 2000–3000 pozycji. Razem są to miliony danych. To co mówię jest bardzo ważne, szanowni państwo. Z tych paru milionów różnych pozycji mamy wyciągniętą cenę średnią poszczególnych elementów, ale dysponujemy także ceną najwyższą i najniższą. Myślę, że bylibyście państwo mocno zdziwieni, jakie są różnice w tych

cenach. Na przykład na jednej pozycji mamy rozpiętość cen od 10 gr do 200 zł. Średnia wychodzi nam w tym przypadku 16 zł. Tę średnią uwzględniamy w kosztorysowaniu, ale jaką ofertę złoży wykonawca, tego nie wiemy. Nawet jeśli będzie to wspomniane 10 gr, nie możemy go wykluczyć z postępowania zgodnie z obowiązującym prawem. Jedyne, co możemy zrobić, to dopytać wykonawcę, skąd wziął taką cenę i jak wyobraża sobie realizację zadania.

Podsumowując, chcę powiedzieć, że GDDKiA posiada właściwe narzędzie do weryfikacji kosztorysów, przy pomocy którego staramy się wspomnianym kosztorysom nadać realny kształt. Co więcej, w robotach nieprzewidzianych, dodatkowych lub trudnych do przewidzenia posiadana baza odpowiada nam na pytanie, ile to kosztowało w poprzedniej perspektywie, a cena jest ustalona na podstawie 150 różnych kontraktów. Czy jakiś projektant wystąpił do nas o udostępnienie tej bazy? Niestety, nie. To tyle, jeśli chodzi o metodologię kosztorysowania.

Szanowni państwo, nie jest prawdą, że ceny, jakie uzyskujemy w postępowaniach przetargowych, wynoszą 50% ceny kosztorysowej. Na początku mojego wystąpienia podałem, że te ceny to średnio 77% cen kosztorysowych, a więc dużo więcej niż było w poprzedniej perspektywie, co nas bardzo cieszy. Od razu też powiem, że mamy nieco mniej ofert niż poprzednio. Jest to zjawisko naturalne w sytuacji, gdy wykonawcy podchodzą do inwestycji z dużo większą rezerwą, kiedy znacznie staranniej szacują swoje ryzyka.

Jedno z następnych pytań dotyczyło tego, jak weryfikujemy dokumentację. Czy dobrym kierunkiem działania jest oddanie dokumentacji wykonawcy w systemie „projektuj i buduj”? Muszę powiedzieć, że mam z tą sprawą pewien kłopot. Jednocześnie słyszę bowiem, że robimy jakieś pomniki, montujemy cudowne złote klamki itd., takie wrażenie można odnieść, jak się czyta artykuły o tym, jak my, jako GDDKiA nie radzimy sobie z pewnymi sprawami. Myślę, że takie stwierdzenia obrażają inżynierów, którzy projektują konkretne inwestycje. Pominę jednak tę kwestię.

W systemie „projektuj i buduj” wykonawca wybiera sobie firmę i zadaje jej bynajmniej nie jedno pytanie, w jaki sposób dany problem zostanie rozwiązany, ale szesnaście pytań na ten temat. Szesnaście razy projektant podchodzi do problemu, zanim zostanie zaakceptowane rozwiązanie. Rozwiązanie, które zostaje obudowane stosownym dokumentem, jakim jest projekt budowlany lub projekt techniczny jest dopiero akceptowane przez inżyniera. Poza tym, inżynier to nie jest zwykle tylko jedna osoba. Przy dużych kontraktach jest to niekiedy nawet 80 osób, specjalistów z konkretnych branż. Jest to wyjście naprzeciw wnioskom i oczekiwaniom sformułowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, która pytała, jak GDDKiA weryfikuje dokumentację. Obecnie w procesie mamy inżyniera, który dopiero po zaakceptowaniu rozwiązań projektowych, stwierdzeniu zgodności z przepisami technicznymi i z systemem zapewnienia jakości daje czytelny sygnał dla zamawiającego – zgoda na złożenie wniosku. Jak widać, wszystko jest bardzo starannie pilnowane. Powiedziałbym nawet, że nadzór jest dokładniejszy niż był wtedy, gdy sami odbieraliśmy dokumentację. Choćby z tego powodu, że w GDDKiA nie posiadam fachowców, którzy byliby specjalistami branżystami i to w każdej możliwej branży. Inżynier daje mi nieocenioną pomoc w tym zakresie.

W trakcie dyskusji padła sugestia, że nie jest najlepiej z jakością. Mam odmienne zdanie na ten temat. Uważam, że jest dobrze. Odsetek wyników niespełniających wymagań w naszych specyfikacjach, dość zresztą trudnych, sięga 10-12%. Jest to średnia europejska. Pamiętajcie państwo, że startowaliśmy z poziomu 40%. Warto także powiedzieć, że jeśli my wykonujemy 10% sprawdzających badań, to wykonawca ma w umowie zapisanie, iż musi wykonać 100% tego typu badań. Powtarzam, 100% badań każdego asortymentu ma zostać zrobione przez wykonawcę. W wątpliwość było poddawane, czy te badania są wykonywane prawidłowo. Wprowadziliśmy zapis, że inżynier kontraktu ma potwierdzić połowę z tych 100% badań. Kontrolowana jest jakość, termin, miejsce wykonania i uzyskany wyniki. A zatem inżynier weryfikuje i co najmniej 50% potwierdza swoim podpisem, a my dodatkowo weryfikujemy 10%. Wczoraj na ten temat także rozmawialiśmy. Nie chcę ponownie nawiązywać do wczorajszej dyskusji, ale zarzut, iż 70% dróg jest wykonanych w złej jakości jest dla mnie osobiście nie do przyjęcia. Jako zama-

wiający i poważny inwestor jesteśmy odpowiedzialni za posiadany majątek. Każdego roku wykonujemy odpowiednie pomiary. Jest to tzw. diagnostyka stanu nawierzchni. Obejmuje ona badania nośności, równości, spękań i koleinowania. Drogi, które zostały wybudowane w materiale ocenionym przez NIK jako w 70% wadliwe, w 100% uzyskały klasę „A". Chodzi dokładnie o te same drogi, odcinki, które stanowiły wczoraj przedmiot dyskusji. Klasa „A" jest najwyższą klasą, jeśli chodzi o stan techniczny.

Ktoś z państwa zapytał, czy wykonujemy odwierty. Nasz system kontroli polega na tym, że systematycznie, co miesiąc wykonujemy badania i co miesiąc weryfikujemy ich wyniki. Jeśli stwierdzimy jakieś błędy, to zostają one poprawione. Natomiast jeżeli chodzi o odwierty, to oczywiście, że je wykonujemy w miejscach charakterystycznych, trudnych lub wątpliwych w celu potwierdzenia właściwej grubości i jakości.

Pani prezes zwróciła uwagę na coś, z czego bynajmniej nie rezygnujemy, a wręcz bardzo tego pilnujemy. W systemie „projektuj i buduj" zawsze dokumentem obowiązującym jest koncepcja programowa. Takie mamy przepisy i jeszcze nigdy nie zdarzyło się inaczej. Sytuacja wygląda tak: projekt ma decyzję środowiskową i zawiera pewne rozwiązania. Jest ona ważna cztery lata. Oznacza to, że koncepcja musi podążać zaraz za nią. Nie może się opóźniać. Teraz decyzja środowiskowa jest ważna nieco dłużej. Bardzo się z tego cieszymy. To ważna informacja i bardzo zabiegaliśmy o takie rozwiązanie. Częściowo byliśmy inicjatorem jego wprowadzenia. W sytuacji, kiedy mamy decyzję środowiskową zlecamy koncepcję techniczną. Co to jest koncepcja techniczna? Jest to jedno z technicznych rozwiązań, jakie może być wykorzystane do wybudowania danej drogi. Podkreślam wyraźnie: jedno z możliwych rozwiązań. Zakłada ono, że obiekt ma tyle podpór, taki a nie inny system technologiczny, taką a nie inną grubość, jest tak posadowiony, na takim gruncie, bezpośrednio lub pośrednio, a przepusty, rury i cała infrastruktura, łącznie z niweletą, która w kosztach waży do 20%, znajduje się na określonym poziomie. Jest to zatem pewne wyobrażenie.

Czy można więc powiedzieć, że dajemy zgodę na „projektuj i buduj" bez koncepcji? Z pewnością nie. Jeżeli zapytacie państwo dlaczego tak jest, odpowiem w sposób następujący: dlatego, żeby wykonawcy nie wyceniali rozwiązania bez zarysu wyobrażenia z naszej strony. Dlatego przedstawiamy im nasze wymagania PFU. Jeśli są jakieś uwagi do tego, to bardzo zachęcam do podzielenia się nimi z nami. Wymagania są stosowane od kilku lat i nigdy wcześniej do mnie nie docierały żadne inne pomysły, poza uwagami pana prezesa i pani prezes, które sukcesywnie wprowadzamy. Przedstawiciele żadnej innej organizacji nie przekazywali nam jednak tego typu uwag. Program funkcjonalny określa ramy funkcjonalno-technologiczne, natomiast koncepcja jest opracowana albo na takie warunki, albo na inne. Do niej sporządzamy kosztorys. I właśnie taki kosztorys koncepcji jest naszą wartością kosztorysu.

Jeśli to rozwiązanie jest jednym z wielu możliwych do zastosowania w granicach bezpieczeństwa, to jeśli wykonawca wycenia i przygotowuje inne rozwiązanie, jest rzeczą oczywistą, iż uzyska inną wartość kosztorysową. Jak zatem powiedziałem, geologia i koncepcja jest zawsze przekazywana. Czy mi koncepcja jest bardzo potrzebna? Jako inwestor chciałbym znać podstawowe parametry rozwiązania. Czy koncepcja jest wiążąca? Nie, ponieważ nie może być wiążąca. Gdyby była wiążąca, zasada „projektuj i buduj" nie miałaby żadnego sensu. Bo niby co projektant miałby zaprojektować? No przecież to, co zostało przedstawione w koncepcji. Koncepcja musi być informacyjną. Wprowadziliśmy nawet coś takiego, że w wielu przetargach w momencie ogłaszania pierwszego etapu, a przetargi trwają do szesnastu miesięcy, wieszamy od razu pełną dokumentację i koncepcję. Dlaczego? Żeby startujące firmy, a jest to tajemnica handlowa, której po wyroku KIO nie możemy ujawniać, mogły składać gotowe rozwiązania projektowe. Firmy zgłaszają się z pełnym projektem. My oczywiście ich dopytujemy, np. o rażąco niską cenę, a oni w tym momencie wykładają technologiczny projekt. Mało tego, wykładają na stół umowy, jakie mają podpisane z podwykonawcami. Nie możemy państwu tego niestety pokazać ani o tym opowiadać, ponieważ rzecz chroniona jest tajemnicą handlową.

Pani prezes, ja nie jestem od tego, aby kogoś uspokajać i nie będę tego czynił. Nie ja składam oferty i nie ja je weryfikuję. Moim zadaniem nie jest uspokajanie rynku.

Moim zadaniem jest dopilnowanie, aby praca została wykonana rzetelnie, aby droga została zbudowana zgodnie z określonymi warunkami i w odpowiednim terminie. Trudno mi odpowiedzieć na zarzut, czy raczej na pytanie, dlaczego mamy zaangażowanych 80% środków, czy też dlaczego mamy zaangażowanych 80 mld zł. Po prostu takie mamy obostrzenia i chcemy pieniądze wykorzystać jak najszybciej. Co więcej, zależy nam na szybkiej refundacji. Sieć dróg jest niedokończona, nie wszędzie są zapewnione ciągi i dlatego staramy się odcinki szczególnie ważne, zwłaszcza obwodnice lub ciągi pewnych dróg, jak najszybciej wykonać.

Jeśli chodzi o zagadnienie, jak badamy rażąco niską cenę i jak dochodzimy do wniosku, że mamy do czynienia z takim przypadkiem, poproszę moich współpracowników o szczegółowe wyjaśnienia, jeśli będzie taka potrzeba. Zagadnienie jest dość trudne. Ustawa nie wprowadziła definicji rażąco niskiej ceny i jak tu wszyscy państwo siedzicie każdy ma tego świadomość. W Unii Europejskiej brak jest definicji pojęcia rażąco niskiej ceny. Nikt nigdy nie pokusił się o to, aby taką definicje opracować. Mówi się jedynie o poziomie wahania 30%. Uspokoję jednak państwa, że nawet bez tego prawa, które zostało uchwalone, my od kilku lat badamy wspomniany poziom 30–40% wahania. Za ustawę dziękujemy, ale ona jedynie potwierdziła to, co robimy od czterech lata, czyli badanie ofert będących niższymi o 30% lub 40%.

Pan Przechodzeń pytał, dlaczego nie inne kryteria. Wydaje mi się, a są to opinie ekspertów, ja nie czuję się bynajmniej ekspertem w zakresie zamówień publicznych, że w przypadku robót budowlanych cena była, jest i będzie najważniejszym, wiodącym kryterium oceny przy przetargu.

Zastępca dyrektora Instytutu Badawczego Dróg i Mostów prof. Janusz Rymsza:

To się może zmienić, panie dyrektorze.

P.o. dyrektora generalnego dróg krajowych i autostrad Tomasz Rudnicki:

Być może, ale nigdy nie będzie tak, że nagle cena to będzie tylko 40% lub 50%, a reszta przypadnie na inne czynniki. Tak się chyba jeszcze nigdy nie zdarzyło i raczej się nie zdarzy. Tego typu rozwiązania mogą sprawdzić się w usługach i już je stosujemy, ale tam jest łatwiej. Mimo to, występują problemy i od razu o tym mówię. My zastosowaliśmy kryterium metodyki, czyli powiedzieliśmy 60% cena, a reszta to metodyka, ale pokaż nam jak będziesz nadzorował harmonogramy, jak będziesz raportował i zarządzał procesem w stosunku do inżyniera. Znalazła się firma z najlepszą metodyką. Na 100 pkt możliwych otrzymała 100 pkt, a dziś ma kłopoty, aby zebrać wystarczający personel do obsłużenia naszych budów. Nie wiem zatem, czy jest to właściwy kierunek.

Powiem może inaczej. Niewykluczone, że są jakieś kryteria, o których nie wiemy, a może tak być, gdyż powtarzam jeszcze raz, nie jesteśmy specjalistami ani nie tworzymy prawa w zakresie zamówień publicznych. Rynek cały czas domaga się, aby zatrudniano najlepszych ekspertów, a zatem, jeśli są takie kryteria, które GDDKiA mogłaby stosować w procedurach przetargowych, to bardzo proszę o ich przekazanie. Odbyliśmy dziesiątki spotkań, także z osobami siedzącymi dziś w tej sali, i nigdy nie uzyskaliśmy informacji na temat konkretnych, mierzalnych kryteriów, które moglibyśmy wprowadzić do naszych procedur. Jeśli takie kryteria istnieją, to pochylimy się nad nimi i postaramy implementować. To z mojej strony wszystko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję, panie dyrektorze. Ze względu na obowiązujące nas ograniczenia czasowe proponuję, abyśmy powoli zmierzali do końca posiedzenia. Nie chciałbym w związku z tym wywoływać dodatkowej dyskusji. Mam dość duże doświadczenie parlamentarne. Jak państwo wiecie, już czwartą kadencję zasiadam w Komisji Infrastruktury. Wspólnie przez ten czas pokonaliśmy dość długą i trudną drogę. Wiele spraw zostało w końcu dobrze uregulowanych. Pan dyrektor mówił dziś o szczegółach. Mam na myśli zwłaszcza relacje na linii zamawiający – wykonawcy, a później relacje pomiędzy wykonawcą i podwykonawcami, dostawcami itd. Mnóstwo rzeczy się zmieniło, np. kwestia zaliczek, waloryzacji itp. Dziś także była na ten temat mowa. Wiele zadań jednak jeszcze jest przed nami. Nie mam wątpliwości, że będą one stanowiły przedmiot dalszych prac Komisji. Najwięcej trudności mieliśmy zawsze ze zmianą ustawy o zamówieniach publicznych.

Dzisiaj niektóre zagadnienia państwo wyartykułowaliście, zarówno z jednej, jak i z drugiej strony. Mam na myśli m.in. kryterium najniższej ceny, definicję ceny rażąco niskiej itd. Powoli przybliżamy się także do satysfakcjonującego rozwiązania tych problemów, ale cały czas jesteśmy jeszcze dość daleko.

Nawiasem mówiąc, to uwaga pod adresem prof. Janusza Rymszy, jeśli bowiem nie kryterium cenowe, to przecież szanowny panie profesorze, na etapie składania ofert każdy będzie twierdził, że to jego produkt jest najlepszy. Jak będzie można zmierzyć i zweryfikować, czy to prawda w momencie złożenia oferty? Proponuję, abyśmy jednak nie ulegali pokusie myślenia, że jest to problem, który łatwo da się rozwiązać. Z pewnością tak nie będzie.

Chciałbym państwu podziękować za udział w bardzo merytorycznej i bardzo interesującej dyskusji. Ponieważ kończy się kadencja Sejmu, Komisja do tego tematu nie zdoła już powrócić. Z pewnością jednak nad omawianymi dziś problemami pochyli się Sejm nowej kadencji. Mamy przed sobą wyzwanie w postaci realizacji bardzo bogatego programu budowy dróg krajowych. Kwoty przeznaczone nań są imponujące. Mówiliśmy już, że chodzi o 107 mld zł. Program wymaga odpowiedniego przygotowania i realizacji zarówno po stronie zamawiającego, jak i po stronie wykonawców.

Chciałbym jeszcze podziękować Najwyższej Izbie Kontroli, która wnosi swój wkład w regulowanie niełatwych przecież relacji na linii inwestor – wykonawca.

Ponieważ dzisiejsze posiedzenie zostało zwołane w specjalnym trybie, regulamin nie nakłada na nas innych obowiązków i nie przewiduje żadnych innych dodatkowych procedur. Informuję o tym tych z państwa, którzy nie posiadają doświadczeń związanych z procedowaniem na podstawie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu.

Stwierdzam, że porządek dzienny został wyczerpany. Zamykam posiedzenie Komisji Infrastruktury.